LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

100-07049/

AFFAIRE DUBREUIL

Le Protecteur du citoyen contredit la position du Procureur général

Rapport du Protecteur du citoyen

Juin 2000

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 1

2 EXPOSÉ DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU RAPPORT DU PROTECTEUR DU CITOYEN (21 OCTOBRE 1997) 3

2.1 Sommaire des faits à l'origine de la plainte 3

2.1.1 Les procédures judiciaires 5

2.1.2 L'usine de Saint-Joachim de Tourelle 6

2.2 Conclusions du rapport du Protecteur du citoyen 7

2.3 Recommandations du rapport du Protecteur du citoyen 8

3 POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL CONCERNANT LA COMPÉTENCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN ET COMMENTAIRES DE CE DERNIER 9

4 COMMENTAIRES DU PROTECTEUR DU CITOYEN SUR LA POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL 13

4.1 Les procédures judiciaires engagées par M. Dubreuil contre le gouvernement étaient légitimes 13

4.2 Le ministère de l'Agriculture et le ministre de la Justice, par leur omission de modifier en temps utile la loi, ont fait preuve de négligence 15

4.3 Le ministre de l'Agriculture et le Procureur général ont été déraisonnables en invoquant l'absence de droit d'accès de M. Dubreuil sur l'usine seulement à la fin des procédures 17

4.4 Le ministère de l'Agriculture n'était pas de bonne foi, a manqué aux règles élémentaires de l'éthique et a agi déraisonnablement en invitant un tiers à acheter l'usine de Tourelle 20

4.5 Le Procureur général a abusé de sa position, a manqué aux règles élémentaires de l'éthique et a été déraisonnable dans sa contestation judiciaire 22

5 COMMENTAIRES DU PROTECTEUR DU CITOYEN SUR LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT FINAL 25

6 CONCLUSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN 27

1 INTRODUCTION

Le Protecteur du citoyen maintient la position qu'il avait rendue publique le 21 octobre 1997 dans son « rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins[1] ». Il concluait, après enquête, que le gouvernement avait exercé ses pouvoirs de manière abusive, avait ignoré les règles élémentaires de l'éthique et le principe de la bonne foi, par ses agissements envers M. Dubreuil[2].

Le Protecteur du citoyen avait remis un rapport préliminaire[3] en octobre 1996 dans lequel il posait 28 questions au Procureur général et au ministre de l'Agriculture. Les autorités refusèrent de répondre à ces questions, invoquant sans droit que le Protecteur du citoyen n'avait pas compétence dans cette affaire. Ce dernier a contesté la position des autorités et poursuivi son intervention jusqu'au dépôt de son rapport final, le 21 octobre 1997.

---

1 Annexe 1 : « Rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marin », 21 octobre 1997.

2 Dans le but de faciliter la compréhension du rapport, quand il sera question de « Les Courtiers J.D. et Associés Ltée » ou de son président, monsieur Jacques Dubreuil, Le Protecteur du citoyen utilisera la dénomination « M. Dubreuil ».

3 Annexe 2 : « Rapport préliminaire sur les circonstances entourant le refus du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins à Les Courtiers J.D. & Associés Ltée », 18 octobre 1996.

Ce n'est que le 15 mars 2000, soit 28 mois plus tard, que le Procureur général répond au Protecteur du citoyen. La réponse est décevante à plus d'un titre car les événements y sont abordés, sans examen objectif de la situation. Le Procureur général évacue la notion de l'opportunité des gestes et des recours du gouvernement, pour ne traiter que de leur légalité, laquelle n'était pas, de toutes façons, remise en cause par le Protecteur du citoyen.

Aucune des conclusions du Protecteur du citoyen ne trouve grâce aux yeux du Procureur général. En dépit du souhait exprimé par le Protecteur du citoyen de le rencontrer, le Procureur général a jugé que cela n'apporterait aucun éclairage supplémentaire à sa réponse écrite. Le Protecteur du citoyen estime que les explications du Procureur général ne sont pas satisfaisantes et ne répondent en rien au rapport qu'il a soumis. Ce dernier, conformément à la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, adresse donc, aujourd'hui, à l'Assemblée nationale dont il relève, un rapport spécial sur l'affaire Dubreuil. En effet, selon l'article 27 de la loi, le Protecteur du citoyen, après avoir fait une recommandation à un ministre, a la discrétion d'exposer l'affaire dans un rapport spécial à l'Assemblée nationale, s'il juge qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise. Le président de l'Assemblée nationale doit déposer ce rapport à l'Assemblée nationale.

Le Protecteur du citoyen invite donc les parlementaires à se saisir de ce rapport spécial et à prendre les mesures qu'ils jugeront appropriées.

Le Protecteur du citoyen entend, dans ce rapport spécial, exposer à l'Assemblée nationale l'essentiel du rapport qu'il avait soumis au ministre de l'Agriculture et au ministre de la Justice et Procureur général, le 21 octobre 1997, et faire état de la position du Procureur général concernant ce rapport. Le Protecteur du citoyen explique également en quoi cette position lui apparaît injustifiée.

2 EXPOSÉ DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU RAPPORT DU PROTECTEUR DU CITOYEN (21 OCTOBRE 1997)

2.1 Sommaire des faits à l'origine de la plainte

L'Assemblée nationale a adopté la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* (L.R.Q., c. P-29) afin d'éviter que des aliments impropres à la consommation humaine ne soient vendus aux consommateurs. La réglementation avait pour but principal de protéger la santé et la salubrité publiques.

En vertu de cette loi, un promoteur doit d'abord obtenir un permis du ministère de l'Agriculture avant d'exploiter une usine de transformation de produits marins. Le ministre peut refuser l'émission d'un permis s'il juge que l'opération projetée n'est pas désirable dans l'intérêt public, même si la demande respecte toutes les conditions réglementaires.

Au début des années 1980, le ministère de l'Agriculture adopte une pratique administrative en ajoutant des critères supplémentaires pour évaluer les

demandes de permis. Ces critères de nature socio-économique prennent notamment en compte l'impact de l'usine projetée sur les entreprises existantes et sur les débouchés offerts aux pêcheurs, ainsi que la contribution nette à l'activité économique régionale etc.

En avril 1989, le ministre de l'Agriculture émet un communiqué de presse rendant publics les critères déjà utilisés depuis 1983 pour la délivrance de permis. Le ministre conseille aussi aux promoteurs de ne pas entreprendre d'investissement avant de faire parvenir leur demande de permis au Ministère.

M. Dubreuil, dont l'entreprise est spécialisée dans le courtage de produits marins, présente en 1992 une demande de permis pour l'exploitation d'une usine de transformation de produits marins à Saint-Joachim de Tourelle[4] en Gaspésie. L'usine convoitée n'était plus active depuis quelques années.

Le 1er septembre 1992, la politique ministérielle de délivrance des permis d'exploitation d'établissement de préparation de produits marins entre en vigueur.

---

[4] À l'origine, le plan d'affaires soumis par M. Dubreuil visait la relance de deux usines, l'une située à Saint-Anne-des-Monts et l'autre à Saint-Joachim de Tourelle. Le 30 septembre 1992, le Comité de l'intérêt public des produits marins (dont le mandat est d'étudier les demandes de permis) avise M. Dubreuil qu'il transmettrait au Ministère une recommandation négative relative à la délivrance des permis. M. Dubreuil a alors demandé la révision de la décision du Comité et a modifié son projet afin de n'y inclure que l'usine de Saint-Joachim de Tourelle.

Le 17 décembre 1992, le ministre de l'Agriculture refuse d'accorder à M. Dubreuil le permis demandé en invoquant des motifs socio-économiques. Insatisfait de cette décision, M. Dubreuil, adresse une réclamation au Protecteur du citoyen le 21 janvier 1993[5], se disant victime d'injustice de la part du Ministère.

Après enquête, le Protecteur du citoyen rendait public le 21 octobre 1997, son rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture de délivrer un permis à M. Dubreuil.

2.1.1 Les procédures judiciaires

Le 26 mars 1993, M. Dubreuil dépose une requête en Cour supérieure afin de forcer le ministre de l'Agriculture à lui délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins. La Cour lui donne raison le 1er juin 1993 et ordonne au ministre de délivrer le permis pour l'usine de Saint-Joachim de Tourelle. Quelques jours plus tard, le Procureur général demande la rétractation du jugement au motif que l'usine convoitée venait d'être vendue à un tiers. Il loge aussi un appel du jugement du 1er juin. La requête en rétractation sera rejetée par la Cour supérieure en décembre 1995 puis portée en appel par le Procureur général dans les jours suivants.

---

[5] Le 21 avril 1993, le Protecteur du citoyen interrompra son enquête après avoir pris connaissance de la procédure judiciaire entreprise par M. Dubreuil. Le Protecteur du citoyen s'appuyait alors sur l'article 19, alinéa 2, de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*. Il reprend son enquête en décembre 1995 qui porte cette fois sur les circonstances entourant le refus de délivrer un permis à M. Dubreuil.

Le 8 septembre 1998, la Cour d'appel rend jugement dans les deux affaires (la requête en mandamus et la requête en rétractation de jugement). Elle rejette l'appel de la requête en rétractation et, sur l'autre requête, déclare que le ministre ne pouvait pas refuser de délivrer le permis en cause pour les raisons invoquées. Les parties n'ont pas demandé de permission pour en appeler de ce jugement devant la Cour suprême.

2.1.2 L'usine de Saint-Joachim de Tourelle

L'usine de Saint-Joachim de Tourelle, visée par la demande de permis de M. Dubreuil, est la propriété de Aqua-Select (dont le propriétaire est M. Lévesque) depuis le 1er juin 1993. Ce dernier a fait des démarches dès 1994 pour obtenir un permis d'exploitation d'un établissement pour la vente en gros de produits marins. Il reçoit par ailleurs deux subventions du ministère de l'Agriculture pour étudier la faisabilité de son projet.

Le 21 décembre 1994, le Ministère refuse la demande de permis de M. Lévesque, mais se ravise en avril 1995 et lui fait part alors qu'il est disposé à lui délivrer un permis. Il précise toutefois que la délivrance d'un permis pour l'usine de Tourelle est suspendue en raison des procédures judiciaires impliquant le ministère de l'Agriculture et M. Dubreuil. Le 6 novembre 1995, M. Lévesque dépose en Cour supérieure, une requête en mandamus pour que le permis d'exploitation de l'usine lui soit délivré. Le tribunal rejette la requête le 12 mars 1996 mais déclare que M. Lévesque a le droit et l'intérêt d'obtenir un permis. Le

22 octobre 1996, le ministre de l'Agriculture accorde le permis à M. Lévesque. Depuis ce temps, l'usine n'a connu que des périodes d'activités sporadiques, soit 45 semaines en deux ans, avant de fermer définitivement ses portes en septembre 1998.

2.2 Conclusions du rapport du Protecteur du citoyen

Dans son rapport final de octobre 1997, le Protecteur du citoyen concluait que :

1. M. Dubreuil a agi de bonne foi et de manière raisonnable en engageant, dans le contexte, des procédures judiciaires pour contraindre le ministre de l'Agriculture à lui délivrer un permis.

2. M. Dubreuil a agi de bonne foi et de manière raisonnable en n'acquérant pas, dans le contexte, de droit d'accès à l'usine de Tourelle avant de prendre des procédures.

3. M. Dubreuil a agi de bonne foi et de manière raisonnable en préservant ses droits pour l'avenir depuis le début des procédures.

4. Le ministère de l'Agriculture et le ministre de la Justice ont fait preuve de négligence en omettant de faire modifier la loi dans un délai raisonnable pour donner clairement au ministre de l'Agriculture le pouvoir de refuser des permis sur la base de critères socio-économiques.

5. Le Procureur général et le ministre de l'Agriculture ont été déraisonnables lorsqu'ils ont, seulement à la fin des procédures judiciaires prises par M. Dubreuil, invoqué l'absence de droit d'accès à l'usine de Tourelle.

6. Le ministère de l'Agriculture n'était pas de bonne foi, a manqué à l'éthique et a donc agi déraisonnablement en incitant M. Lévesque à acheter l'usine de Tourelle et en s'associant à lui pour qu'il obtienne son permis sur l'usine de Tourelle. Ces actions ont eu pour effet de paralyser la demande de permis de M. Dubreuil et de faire en sorte que ce dernier, même s'il obtenait un permis, ne pourrait pas s'en servir, d'autant plus qu 'il y avait eu engagement de ne pas délivrer de permis à un tiers.

7. Le Procureur général abuse de sa position en maintenant ses appels devant la Cour d'appel.

8. Le Procureur général a manqué à l'éthique et a été déraisonnable en faisant régler par un juge de la Cour supérieure les questions qu'il avait soumises à la Cour d'appel par le jeu de ses propres contestations du jugement de deux autres juges de la Cour supérieure qui avaient donné raison à M. Dubreuil.

2.3 Recommandations du rapport du Protecteur du citoyen

Étant donné ses conclusions, le Protecteur du citoyen a recommandé :

À l'égard du Procureur général et de M. Dubreuil :

1. Que le Procureur général abandonne les procédures qu'il a engagés à l'égard de M. Dubreuil, soit :

    - l'appel sur le jugement rendu sur la requête en rétractation de jugement,
    - l'appel sur le jugement accueillant la requête en mandamus.

2. Que le Procureur général compense financièrement M. Dubreuil pour les dépenses et frais raisonnables qu'il a dû engager au niveau judiciaire;

3. Que, en contrepartie, M. Dubreuil renonce à son permis.

À l'égard du ministère de l'Agriculture :

4. Que le ministère de l'Agriculture indemnise raisonnablement M. Dubreuil pour les dommages qu'il a subis, autres que ceux visés précédemment et directement reliés au comportement fautif du Ministère.

Plus généralement, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Agriculture :

5. De revoir l'ensemble de ses mécanismes et procédures de décision en matière d'attribution de permis pour qu'ils soient connus et transparents;

6. D'en éliminer les éléments qui peuvent donner ouverture à l'arbitraire;

7. De motiver de manière plus explicite ses décisions lorsqu'il refuse un permis.

Plus généralement, le Protecteur du citoyen recommande au Procureur général et ministre de la Justice :

8. De revoir ses mécanismes et procédures de décision en ce qui regarde l'usage des procédures judiciaires en matières civile et administrative, de façon à ce que le recours aux procédures, tant en demande qu'en défense et tant en première instance qu'en appel, soit encadré par des critères qui tiennent compte à la fois de l'intérêt public de défendre l'Administration et de l'intérêt public de la collectivité et de ses membres.

9. Que le ministre de la Justice, lorsque les jugements des tribunaux ont pour effet de remettre en question les pouvoirs du gouvernements inscrits dans des lois, s'il ne peut se satisfaire de ces jugements au nom de l'intérêt public, voit à réagir rapidement en faisant modifier les lois concernées pour ne pas créer de situations de vide ou d'insécurité juridique au détriment des citoyens.

3 POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL CONCERNANT LA COMPÉTENCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN ET COMMENTAIRES DE CE DERNIER

Le droit de regard du Protecteur du citoyen

Le Procureur général et le ministre de l'Agriculture se sont toujours abstenus de répondre au Protecteur du citoyen dès la reprise de son enquête en décembre 1995[6]. Le Procureur général et le ministre ont préféré se retrancher derrière une interprétation non avenue de l'article 19 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*[7] puisque, selon eux, les faits sur lesquels portait la plainte de M. Dubreuil faisaient l'objet de recours devant les tribunaux.

---

6 Supra, note 5.

7 L.R.Q., c. P-32, article 19, alinéa 2 : Le Protecteur du citoyen « ...doit également refuser d'intervenir ou mettre un terme à une intervention lorsqu'un recours exercé, devant la Cour suprême du Canada ou un tribunal visé à l'article 1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (chapitre T-16), par la personne ou le groupe dont les intérêts sont visés par l'intervention, porte sur les faits qui fondent cette intervention. »

Le Protecteur du citoyen a manifesté, en janvier 1997[8], son désaccord avec cette interprétation de la loi car il ne s'est jamais prononcé sur le fond du litige mais essentiellement sur les comportements du ministre de l'Agriculture et du Procureur général à l'égard de M. Dubreuil.

En l'absence de réponse, il écrit au ministre de la Justice et Procureur général, le 13 juin 1997, afin de l'informer qu'il transmettra sous peu son rapport final et ses recommandations. Encore là, aucune réponse ni commentaire ne lui parviennent. Le Protecteur du citoyen déposera son rapport final en octobre 1997.

En mars 2000, le Procureur général répond au rapport du Protecteur du citoyen. Pour la première fois depuis le début de l'enquête, le Procureur général expose les motifs à l'appui de la contestation de la compétence d'intervention du Protecteur du citoyen[9] :

> « ...le refus de répondre au Protecteur tant que le débat judiciaire n'était pas clos était justifié.
>
> D'une part, il nous apparaît clair que l'enquête du Protecteur du citoyen portait sur des faits faisant l'objet de procédures judiciaires alors pendantes.
>
> Le fait générateur de ces procédures est le refus du ministre de délivrer, au nom de l'intérêt public, le permis d'exploitation de l'usine de Tourelle à Courtiers et la requête intentée par ce dernier en 1993 vise précisément à contester le bien-fondé de ce refus. ...Son rapport n'est-il pas intitulé "Rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture,

---

8 L'échange de correspondance entre le procureur général et le Protecteur du citoyen est joint à l'annexe 3.

9 La réponse de la procureure générale est jointe à l'annexe 4.

> des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins" ? »

Le Protecteur du citoyen ne peut partager l'opinion du Procureur général. Selon le plus haut tribunal du pays, toute limitation à la compétence du Protecteur du citoyen doit être interprétée restrictivement, c'est-à-dire de façon à favoriser la compétence de celui-ci; la Cour suprême, dans un arrêt unanime rendu en 1984 sous la plume du juge Dickson, dans l'affaire *B.C. Development Corp.* c. *Friedman* [1984], 2 R.C.S., 447, déclarait à propos de *l'Ombusdman Act* de la Colombie-Britannique :

> « Elle représente le paradigme des lois réparatrices. Elle doit, par conséquent, être interprétée d'une façon libérale, fonctionnelle et compatible avec le rôle unique que l'Ombudsman est censé jouer. »

Cette décision de la Cour suprême établit les règles d'interprétation des lois d'ombudsmans en ce qui touche leurs pouvoirs et leur compétence.

Les dispositions attributives ou limitatives de la compétence du Protecteur du citoyen doivent toujours être interprétées de la façon la plus favorable à l'exercice de celle-ci. Dans l'arrêt *Re Ombudsman Act*, [1979, 10 D.L.R. (3d) 47, à la page 51], le juge Milvain de la Cour suprême de l'Alberta écrivait :

> « It seems to me that in considering the jurisdiction conferred by the *Ombudsman Act*, we must start with a conception of its purpose and then construe it in order to achieve such purpose. »

Les questions posées par le Protecteur du citoyen dans son rapport préliminaire d'octobre 1996, visaient à déterminer les circonstances dans lesquelles le citoyen avait apparemment été lésé par les agissements du ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère de la Justice et du Procureur général.

Le Protecteur du citoyen a demandé, en mars dernier, au professeur émérite, M^e^ Yves Ouellette, d'examiner si sa position dans l'affaire Dubreuil était toujours valable en regard de la réponse du Procureur général[10]. Bien que le professeur Ouellette n'ait pas eu à se prononcer sur la compétence du Protecteur du citoyen, il s'exprime comme suit :

> « ...j'estime que l'article 19 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (devoir de refuser d'intervenir ou de mettre un terme à une intervention lorsqu'un recours devant une Cour par la personne dont les intérêts sont visés porte sur les faits qui fondent cette intervention) n'écarte pas la compétence du Protecteur du citoyen, car en l'espèce, son enquête a porté sur la manière ou la façon du ministère de l'Agriculture et de la procureure générale d'exercer leur discrétion, et non sur la légalité de la décision du ministère datée du 17 décembre 1992 ayant fait l'objet d'un recours en justice par Monsieur Dubreuil. Cette présomption trouve au surplus appui dans l'arrêt *R.* c. *Commissioner for Local Administration ex parte Croydon London Borough Council*, (1989) 1 ALL.E.R. 1033 (Q.B.D.) et sur la règle de l'interprétation large des lois à finalité remédiatrice. »

---

10 L'avis du professeur Yves Ouellette, daté du 18 avril 2000, est joint à l'annexe 5.

Par ailleurs, selon le professeur Ouellette, la mission du Protecteur du citoyen ne doit pas être confondue avec celle des tribunaux. Le Protecteur du citoyen ne doit pas faire reposer son analyse sur les seuls aspects juridiques d'un dossier :

> « Un Protecteur du citoyen n'est pas un juge et n'a pas à adopter un comportement de juge. La loi au Québec n'exige pas que le Protecteur du citoyen soit choisi parmi les juges ou les professionnels du droit. Un Protecteur du citoyen ne peut se satisfaire de la seule conformité d'une conduite officielle avec les règles minimales que se donne une société avancée, les règles de droit. Sa mission réparatrice justifie qu'il s'inspire de standards plus élevés débordant la règle de droit, notamment l'éthique, que l'on a définie comme une « ouverture vers la perfection ». *Ruffo* c. *Conseil de la magistrature*, (1995) 4 R.C.S., p. 332 (juge Gonthier pour la Cour). »

4 COMMENTAIRES DU PROTECTEUR DU CITOYEN SUR LA POSITION DU PROCUREUR GÉNÉRAL

4.1 Les procédures judiciaires engagées par M. Dubreuil contre le gouvernement étaient légitimes

Malgré les prétentions du Procureur général voulant que M. Dubreuil avait engagé une procédure d'avance vouée à l'échec, tant la Cour supérieure en 1993[11] que la Cour d'appel en 1998[12] ont conclu que le ministre de l'Agriculture n'avait pas le pouvoir de refuser le permis sur la base des motifs qu'il a invoqués.

Le ministre de l'Agriculture avait conclu que la demande de M. Dubreuil n'était pas dans l'intérêt public en utilisant des critères de nature socio-économique, soit :

- l'effet déstabilisateur d'un nouvel intervenant dans un secteur aux capacités excédentaires;
- la situation financière précaire de l'ensemble des entreprises liée au manque d'approvisionnement;
- le niveau d'approvisionnement local surestimé;
- les approvisionnements extérieurs qui ne peuvent garantir la pérennité intrinsèque d'opérations;
- la rentabilité et le réalisme du projet n'ont pas été démontrés dans un contexte de rationalisation, de fusion et de regroupement d'entreprises.

Or, la question fondamentale, selon les termes utilisés par le juge Beauregard de la Cour d'appel, était : « le pouvoir du ministre de déterminer si l'exploitation projetée d'une usine de transformation de poissons est désirable dans l'intérêt public ou ne l'est pas inclut-il celui de faire du contingentement. »

Le juge Beauregard, sur la notion d'intérêt public, énonce : « Contrairement à l'Assemblée Nationale, un ministre ne peut déclarer qu'une question est d'intérêt public : il faut que cette question soit objectivement d'intérêt public en soi, le fait qu'une usine vient faire concurrence à des usines existantes n'est pas contre

---

11 *Courtiers J.D. & Associés Ltée* c. *Vallières*, J.E. 93-1284 (C.S.).

12 *Vallières* c. *Courtiers J.D. & Associés Ltée*,.[1998] R.J.Q., 2623.

l'intérêt public.» Commentant le fait que le gouvernement peut avoir investi dans les usines existantes, il ajoutait que « l'intérêt du gouvernement n'est pas toujours celui du public. »

La Cour d'appel venait par la suite conclure en faveur de M. Dubreuil:

> « Déclare que le ministre intimé ne pouvait pas, pour les raisons invoquées dans sa lettre du 17 décembre 1992, refuser de délivrer à la requérante un permis pour l'exploitation, à Saint-Joachim-de-Tourelle d'une usine de transformation de produits marins destinés à la consommation humaine. »

4.2 Le ministère de l'Agriculture et le ministre de la Justice, par leur omission de modifier en temps utile la loi, ont fait preuve de négligence

Dans son rapport d'octobre 1997, le Protecteur du citoyen considérait que le ministère de l'Agriculture et le ministre de la Justice n'avaient pas tenu compte de l'arrêt *Alex Couture Inc.*[13], rendu par la Cour d'appel le 9 septembre 1991, en attendant 18 mois avant de modifier la loi pour respecter les effets de ce jugement. Dans cette affaire, la Cour d'appel affirmait que la notion d'intérêt public ne visait que les questions d'hygiène et de salubrité. Un promoteur pouvait donc, à la suite de cette décision, raisonnablement croire que l'utilisation, par le ministre, de critères socio-économiques n'étaient pas justifiée dans l'étude d'une demande de permis d'exploitation d'une usine.

---

13 *Procureur général du Canada* c. *Alex Couture Inc.*, [1991] R.J.Q, 2534.

Le Protecteur du citoyen a alors estimé que le ministère de l'Agriculture et le ministre de la Justice avaient pris le risque déraisonnable d'engendrer de l'insécurité chez les demandeurs de permis.

Selon le Procureur général, ce n'est qu'après la décision rendue par la Cour supérieure dans la requête en mandamus présentée par M. Dubreuil en juin 1993, qu'il s'est avéré nécessaire de légiférer afin de préciser la notion d'intérêt public. Selon lui :

> « De fait, l'amendement législatif est survenu en temps opportun, soit après le jugement de la Cour supérieure du 1er juin 1993 dans le mandamus présenté par Courtiers. Ce jugement, on le sait, concernait précisément la portée du pouvoir du ministre, à l'article 10 de la Loi précitée. En raison de l'interprétation restrictive qu'il donnait à la notion d'intérêt public, ce jugement soulevait des incertitudes au point de vue juridique et mettait en doute les décisions passées de délivrer, de renouveler ou de refuser les permis en vertu de cette disposition. Quoique le Procureur général demeurait convaincu que cette interprétation aussi restrictive de l'intérêt public était erronée (ce sur quoi la Cour d'appel lui a donné raison dans son jugement de septembre 1998), il devenait nécessaire de dissiper toute ambiguïté. La Loi fut donc modifiée à la fin de l'automne 1993. Les amendements adoptés précisent la notion d'intérêt public et valident les décisions prises par le passé à l'égard de permis pour les établissements en cause. »

Il est étonnant que le Procureur général ait estimé essentiel de légiférer immédiatement après une décision de la Cour supérieure qu'il porte en appel, alors que deux ans plus tôt, au moment où la Cour d'appel se prononçait dans

l'affaire *Alex Couture Inc.*, cela ne s'avérait pas utile. Pourtant il s'agissait là d'un jugement final de la Cour d'appel.

Dans l'affaire Dubreuil, la Cour d'appel, en septembre 1998, est venu atténuer la portée de l'arrêt *Alex Couture Inc.*, en donnant une interprétation moins restrictive de la notion d'intérêt public.

Le Protecteur du citoyen maintient donc que le ministère de l'Agriculture et le ministre de la Justice ont été négligents de ne pas apporter les modifications à la loi plus rapidement qu'ils ne l'ont fait. En effet, la jurisprudence créée par l'arrêt *Alex Couture Inc.* a été utilisée avec succès devant la Cour supérieure en 1993. Le juge Simard confirmait la justesse de l'interprétation que faisait M. Dubreuil de la notion d'intérêt public. Une disposition de la loi plus limpide aurait pu éviter sans doute l'intervention de plusieurs juges. En définitive, les différents tribunaux ont tous affirmé que le ministre ne pouvait pas refuser de délivrer un permis d'exploitation sur la base de critères socio-économiques.

4.3 Le ministre de l'Agriculture et le Procureur général ont été déraisonnables en invoquant l'absence de droit d'accès de M. Dubreuil sur l'usine seulement à la fin des procédures

En avril 1989, le ministre de l'Agriculture, par voie de communiqué, conseille à tout promoteur de ne faire aucun investissement sans s'assurer d'abord qu'il pourra obtenir un permis. M. Dubreuil n'acquiert donc pas l'usine de Tourelle ou

ne prend aucune option sur elle (droit d'accès), d'autant plus qu'elle n'est plus active depuis plusieurs années.

Le 17 décembre 1992, le ministre de l'Agriculture refusait la délivrance du permis à M. Dubreuil sur la base de critères socio-économiques, mais, sans même invoquer l'empêchement que constituerait l'absence de droit d'accès à l'usine. Les renseignements dont dispose M. Dubreuil, à la lecture du communiqué du ministre de l'Agriculture, ne lui donnent aucune raison de croire qu'il doit, avant toute chose, détenir un droit d'accès à l'usine quand il demande le permis. Pour le professeur Ouellette, il s'agit là d'un facteur à considérer :

> « La promesse et la conduite de l'Administration peuvent constituer un fondement donnant naissance à une expectative légitime chez un administré. *Centre hospitalier Mont-Sinai* c. *Québec*, 98-2118 (C.A. en appel). Monsieur Dubreuil était justifié de se fier à ce communiqué d'avril 1989, conseillant aux entrepreneurs de ne pas faire d'investissement avant de s'assurer qu'il pourrait obtenir un permis et dans sa lettre de refus du 17 décembre 1992, l'absence de droit d'accès à l'usine n'est pas mentionné comme motif de ce refus. »

Par ailleurs, les avocats de M. Dubreuil ont pris le soin, dès le début des procédures judiciaires en mars 1993, de demander à la Cour supérieure d'interdire au ministre de l'Agriculture de délivrer un permis à un tiers sur la même usine jusqu'à ce que la Cour supérieure se prononce sur le fond de l'affaire. Le ministre s'y engage le 7 avril 1993.

Soulever l'absence de droit d'accès de M. Dubreuil à la fin des procédures judiciaires constitue un élément de la stratégie judiciaire déployée par le Procureur général. Pour reprendre l'expression du professeur Ouellette sur les agissements des avocats du Procureur général, ils ont fait flèche de tout bois pour défendre le ministre de l'Agriculture et s'opposer à la délivrance du permis.

Par ailleurs, cette stratégie n'a pas connu le succès escompté puisqu'elle ne retient l'attention ni de la Cour supérieure en 1995[14], ni de la Cour d'Appel en 1998. Le juge Beauregard de la Cour d'appel a même qualifié de diversion la demande de rétractation de jugement formulée par le Procureur général :

> « Finalement, je suis d'avis qu'est non pertinent en l'espèce le fait qu'après la mise en délibéré de la cause en première instance, l'usine dans laquelle l'intimée voulait exploiter le permis qu'elle recherchait fut vendue à un tiers. Il s'agit d'un "red herring" qui ne devrait pas nous empêcher de statuer sur le véritable litige qui opposait les parties. »

Le Protecteur du citoyen n'a jamais prétendu que les tactiques du Procureur général étaient illégales, comme le reconnaît aussi le professeur Ouellette :

> « Cette forme de harcèlement procédural n'était pas illégale. Peut-être le représentant du Procureur général a-t-il agi de bonne foi dans l'ignorance du communiqué de presse d'avril 1989. Mais un administré ne peut qu'être étonné et mécontent de cette stratégie vigoureuse et la conclusion du Protecteur du citoyen dans ce contexte n'est pas irrationnelle. »

---

14 *Les Courtiers J.D. & Associés Ltée* c. *Yvon Vallières et le Procureur général de la province de Québec et Marcel Landry*, 200-05-001036-933, le 6 décembre 1995.

Dans son rapport final, le Protecteur du citoyen s'interrogeait sur le fait que le Procureur général prenne certains recours : « ...ce qui est faisable n'est pas nécessairement souhaitable. Il faut se rappeler que la question du droit d'accès de M. Dubreuil à l'usine de Tourelle n'a jamais été invoquée comme une fin de non-recevoir à la délivrance du permis dans les diverses décisions officielles de refus. »

4.4 Le ministère de l'Agriculture n'était pas de bonne foi, a manqué aux règles élémentaires de l'éthique et a agi déraisonnablement en invitant un tiers à acheter l'usine de Tourelle

L'enquête du Protecteur du citoyen révèle l'existence de coïncidences curieuses entourant l'achat de l'usine de Tourelle par un tiers en juin 1993. Il a d'ailleurs conclu à une conduite répréhensible de la part du ministère de l'Agriculture et du Procureur général.

En effet, pendant les procédures judiciaires, des rencontres et des tractations ont lieu entre des tiers et le ministère de l'Agriculture en rapport avec l'usine de Tourelle. Le jour de la vente de l'usine à un tiers, le 1er juin 1993, le Procureur général s'empresse de le signaler au tribunal. Comme sa manœuvre échoue, il demande la rétractation du jugement qui avait ordonné au ministre de délivrer le permis d'exploitation à M. Dubreuil.

Bien plus, pendant les procédures judiciaires, le ministère de l'Agriculture accorde des subventions au nouvel acheteur, pour la réalisation d'une étude de faisabilité de son projet et ce, malgré l'engagement pris envers M. Dubreuil de ne pas émettre de permis à un tiers sur la même usine.

Ces gestes posés par le ministère de l'Agriculture ont amené le Protecteur du citoyen à utiliser des termes sévères à son endroit que d'ailleurs, le professeur Ouellette a commenté :

> « Un Protecteur du citoyen n'a pas à se laisser retenir par la rectitude politique dans son rôle de censeur de l'administration. Sa conclusion s'appuie sur des faits précis et troublants, démontrant le rôle actif du ministère de l'Agriculture dans les événements entourant l'achat de l'usine de Tourelle. Ces opérations n'étaient pas non plus illégales mais favorisaient Monsieur Lévesque. Le Protecteur du citoyen y voit une contravention aux règles d'éthique. »

Le Procureur général, de son côté, nie qu'un tiers ait été incité à acheter l'usine et il estime que les tribunaux ont confirmé sa position :

> « À trois occasions, et devant trois juges différents, cet argument de connivence entre le Ministère et M. Lévesque a été soulevé devant la Cour supérieure par le procureur du plaignant. Chaque fois, le tribunal n'a pas retenu ce reproche, ni même daigné y répondre. »

Le professeur Ouellette ne croit pas qu'il faille en tirer les conclusions auxquelles parvient le Procureur général :

> « Le soussigné s'abstiendra donc de tirer de ce silence judiciaire des inférences défavorables aux conclusions du Protecteur du citoyen fondées sur des considérations d'éthique et non de légalité. »

Le Protecteur du citoyen n'a jamais prétendu que M. Lévesque était au courant de l'objectif poursuivi par le ministère de l'Agriculture dans cette affaire. De plus, M. Lévesque a affirmé ne jamais avoir été avisé d'un empêchement à la délivrance du permis avant le 12 avril 1995. Il affirme aussi qu'il n'aurait pas acheté l'usine s'il l'avait su en temps utile.

4.5 Le Procureur général a abusé de sa position, a manqué aux règles élémentaires de l'éthique et a été déraisonnable dans sa contestation judiciaire

Le Procureur général est le gardien de l'intérêt public; il doit concilier les intérêts du gouvernement à défendre ses lois et son administration et voir au respect des droits de tous les citoyens. Il n'est ni un citoyen ordinaire ni un avocat ordinaire. Pour reprendre l'expression de la Cour suprême dans l'arrêt *Nelles*[15] du 14 août 1989, c'est « une personne qui devrait être tenue à une conduite exemplaire dans l'exercice de sa charge publique. »

---

15 *Nelles* c. *Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario et Al.*, [1989], 2 S.C.R., p. 170.

Le juge René Dussault, aujourd'hui de la Cour d'appel, et alors qu'il était sous-ministre de la Justice, abordait les mêmes thèmes dans une conférence qu'il adressait aux avocats et notaires du gouvernement[16] :

> « ...Qu'ils exercent l'une ou l'autre de ces fonctions, l'avocat et le notaire de l'Administration publique doivent toujours se rappeler que si leur employeur immédiat est évidemment le gouvernement et, pour la très grande majorité d'entre eux, le ministère de la Justice, derrière cet employeur immédiat se retrouvent les citoyens, dont l'État n'est qu'une émanation...
>
> ...pour ne pas commettre l'erreur « d'écraser la mouche avec le marteau », c'est avec beaucoup de prudence que le juriste devrait suggérer l'utilisation des mesures radicales...
>
> ...De même, le juriste plaideur qui, dans un litige, fait face à un citoyen, devrait toujours faire preuve de bonne foi et éviter toute manœuvre dilatoire; la disproportion des forces en présence impose pareille ligne de conduite. »

Or le comportement du Procureur général, à l'occasion des contestations judiciaires, est très douteux, parce que :

- Le Procureur général connaissait les échanges qui avaient lieu sur l'achat de l'usine entre le ministère de l'Agriculture et M. Lévesque. Il tenta d'invoquer la vente de l'usine dans sa procédure de demande de réouverture d'enquête à la Cour supérieure et s'en est servi dans sa requête en rétractation de jugement.
- Le Procureur général a maintenu son appel du jugement rejetant sa requête en rétractation, alors qu'il savait ou aurait dû savoir que la vente de l'usine n'était pas survenue avant la décision de la Cour supérieure le 1er juin 1993.

---

16 DUSSAULT, René, *Le juriste dans la fonction publique québécoise*, Québec, 22 septembre 1978, joint à l'annexe 6.

- Le Procureur général a maintenu son appel en dépit de l'adoption en décembre 1993 du projet de loi 120, *Loi modifiant la loi sur les produits agricoles, les produits marins et l'alimentation*. L'appel ne revêtait donc plus un caractère d'intérêt public puisque la loi venait d'être modifiée pour donner le pouvoir au ministre de se servir légalement et rétroactivement des critères socio-économiques pour l'analyse d'une demande de permis.

- L'absence de réponse à l'offre de la Cour d'appel d'entendre la cause de manière prioritaire laisse présumer que le Procureur général ne désirait pas un dénouement rapide du litige.

- Lors de la requête en mandamus présentée par M. Lévesque, le Procureur général s'est comporté d'une manière opposée à celle adoptée avec M. Dubreuil. Le « bras droit » du Procureur général, devant la Cour supérieure, ne peut ignorer ce que fait son « bras gauche », devant la Cour d'appel, alors que c'est le même avocat qui agit dans tous les procès se rapportant à l'usine de Tourelle.

Ces comportements du Procureur général ont fait dire au professeur Ouellette :

> « Dans les procédures sous étude, les représentants du procureur général se sont comportés comme des avocats du secteur privé, mais en bénéficiant des importantes ressources publiques, utilisant les stratégies offertes par le régime de procédure contradictoire pour défendre avec vigueur les intérêts d'un client unique, le gouvernement. »

Le Procureur général estime que les reproches du Protecteur du citoyen ne sont pas fondés puisque les tribunaux n'ont pas déclaré qu'il y avait eu abus de procédures. C'est là un avis que ne partagent ni le Protecteur du citoyen ni le professeur Ouellette qui énonce :

> « ...Un Protecteur du citoyen n'est pas tenu de partager cette vision légaliste et traditionnelle et peut promouvoir une ouverture

> vers la perfection ; il peut légitimement, dans le cadre de sa mission réformatrice et remédiatrice, faire pression pour que les fonctionnaires avocats qui plaident contre les administrés manifestent un sens de l'état et de l'éthique impeccable et exercent un jugement professionnel indépendant et "fair play", recherchant des solutions non contentieuses permettant d'équilibrer les intérêts publics et les intérêts privés dans le cadre de la loi, et sans donner l'impression qu'elles visent à épuiser financièrement l'administré mécontent. »

En effet, le Protecteur du citoyen n'a jamais interprété la notion d'abus de procédures selon l'article 524 du Code de procédure civile ou l'article 1457 du Code civil. De plus, il ne s'est jamais prononcé sur le respect des règles déontologiques par les avocats du Procureur général. La plainte déposée devant le syndic du Barreau est l'initiative de M. Dubreuil.

5 COMMENTAIRES DU PROTECTEUR DU CITOYEN SUR LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT FINAL

Certaines des neuf recommandations[17] formulées par le Protecteur du citoyen en octobre 1997 n'ont pas leur raison d'être. Il est utile d'en faire une mise à jour aujourd'hui.

La recommandation 1 : abandon des appels par le Procureur général

[17] La liste complète des recommandations se trouve aux pages 8 et 9 du présent rapport.

Puisque le Procureur général a rejeté cette recommandation, la Cour d'appel s'est prononcée sur les questions en litige le 8 septembre 1998.

Les recommandations 2 , 3 et 4 : indemnisation pour dépenses et frais; abandon du permis par M. Dubreuil; indemnisation raisonnable pour dommages subis

Le Protecteur du citoyen maintient ces recommandations.

Toutefois l'indemnisation accordée devra inclure les frais et dépenses raisonnables occasionnés depuis la parution du rapport en octobre 1997, notamment en ce qui concerne la contestation des appels qui ont mené à la décision de la Cour d'appel le 8 septembre 1998.

Les recommandations 5, 6 et 7 : meilleure motivation des décisions, révision des mécanismes d'attribution des permis et élimination de l'arbitraire

Le ministre de l'Agriculture a donné suite à ces recommandations du rapport du Protecteur du citoyen. Ce dernier est satisfait des mesures entreprises jusqu'à maintenant et surveillera la mise en vigueur de la recommandation visant à motiver les décisions lors d'un refus.

Les recommandations 8 et 9 : révision des mécanismes dans l'usage des procédures judiciaires

Le Protecteur du citoyen maintient cette recommandation puisque la réponse du Procureur général ne fait que mentionner l'existence des mécanismes sans les décrire et les expliquer.

Le Procureur général nie l'existence d'un problème à ce titre. Le Protecteur du citoyen n'a pourtant obtenu aucune réponse satisfaisante aux questions 4 à 8, 14 à 19 et 21, 23, 28 de son rapport préliminaire.

6 CONCLUSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le ministère de l'Agriculture, le ministre de la Justice et le Procureur général sont responsables de la situation qui a causé des dommages à M. Dubreuil. La faute des autorités gouvernementales peut se résumer ainsi :

- Négligence d'avoir modifié en temps opportun la loi donnant le pouvoir au ministre de refuser un permis sur la base de critères socio-économiques.
- Négligence d'avoir invoqué tardivement l'absence de droit d'accès à l'usine de Tourelle dans les procédures judiciaires.
- Manque de transparence du ministère de l'Agriculture en invitant un tiers à acquérir l'usine de Tourelle.
- Comportement déraisonnable et manquement aux règles élémentaires de l'éthique du Procureur général pour avoir abusé de sa position dans ses contestations judiciaires.

La validité des conclusions et des recommandations du rapport final du Protecteur du citoyen est reconnue par le professeur Ouellette qui concluait, dans son avis :

> « Après étude de ce dossier, j'estime que dans la perspective de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* les conclusions et recommandations de ce rapport ne sont pas repoussées et sont toujours valables… »

Le gouvernement doit donc réparer les préjudices dont il est grandement responsable à l'égard de M. Dubreuil pour les raisons évoquées dans ce rapport spécial.

Les fait exposés par le Protecteur du citoyen justifient pleinement que le gouvernement accorde une compensation financière raisonnable à M. Dubreuil.

Le Protecteur du citoyen invite donc l'Assemblée nationale à prendre les mesures qu'elle juge appropriées afin de donner suite au rapport spécial du Protecteur du citoyen.

Annexes

Annexe 1

RAPPORT FINAL SUR LES CIRCONSTANCES ENTOURANT LE REFUS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DE DÉLIVRER UN PERMIS D'EXPLOITATION D'UNE USINE DE TRANSFORMATION DE PRODUITS MARINS

Le Protecteur du citoyen

21 octobre 1997

TABLE DES MATIÈRES

1. LA PLAINTE ET LA CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS 1

1.1 La plainte 1

1.2 Chronologie des événements 5

2. LA POLITIQUE ADMINISTRATIVE DE DÉLIVRANCE DES PERMIS D'EXPLOITATION DES PRODUITS MARINS 11

2.1 La politique administrative de délivrance des permis : un permis est accordé si le projet soumis par un promoteur répond à des exigences de nature socio-économique ainsi qu'à des normes d'hygiène et de salubrité 11

2.2 La compétence en matière de permis avant le 2 décembre 1993 : l'affaire *Alex Couture inc.* 13

3. RELATION DÉTAILLÉE DES FAITS ET CIRCONSTANCES ENTOURANT LA DEMANDE DE PERMIS DE M. DUBREUIL ET SON REFUS PAR LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE 14

3.1 Faits et circonstances antérieurs aux procédures judiciaires entreprises par M. Dubreuil 14

3.2 Le 26 mars 1993 : les procédures judiciaires de M. Dubreuil contre le ministère de l'Agriculture 18

3.3 Durant les procédures judiciaires, des rencontres et des transactions en rapport avec la même usine entre des tiers et le ministère de l'Agriculture 19

3.3.1 Le 27 mai 1993 : une rencontre concernant l'usine de Tourelle 19

3.3.2 Le ou vers le 1er juin 1993 : la vente de l'usine de Tourelle à M. Lévesque 20

3.3.3 Le 1er juin 1993 : la demande de réouverture d'enquête par le procureur général 20

3.4 Le 1er juin 1993 : la Cour supérieure ordonne au ministre de l'Agriculture de délivrer le permis à M. Dubreuil 20

3.5 Le 11 juin 1993 : le procureur général conteste le jugement du 1er juin, une première fois, en invoquant que l'usine vient d'être vendue à M. Lévesque (demande en rétractation de jugement) 21

3.6 Le 29 juin 1993 : le procureur général en appelle également de ce jugement sur l'interprétation de la loi 21

3.7 Le 2 juillet 1993 : la Cour supérieure déclare recevable la demande en rétractation du 8 juin 1993 du procureur général 22

3.8 Le 13 juillet 1993 : une autre rencontre concernant l'usine de Tourelle 22

3.9 Le 14 juillet 1993 : le procureur général demande à la Cour d'appel de suspendre les délais pour la production des mémoires 22

3.10 Le 9 août 1993 : la Cour d'appel offre d'accélérer l'audition de la cause portée en appel par le procureur général 23

3.11 À partir du 14 octobre 1993 : des subventions sont accordées pour une étude de faisabilité en rapport avec le projet de M. Lévesque 23

3.12 Le 2 décembre 1993 : la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* est modifiée pour reconnaître expressément les pouvoirs du ministre de l'Agriculture et pour valider les décisions prises antérieurement en matière de permis 24

3.13 Le 21 décembre 1994 : le ministre de l'Agriculture refuse à M. Lévesque le permis sur l'usine à Tourelle 24

3.14 Le 5 janvier 1995 : un contrat notarié finalise la vente du 1er juin 1993 de l'usine de Tourelle à M. Lévesque 24

3.15 Le 12 avril 1995 : le ministre de l'Agriculture informe M. Lévesque qu'il n'a plus d'objection à lui délivrer un permis 25

3.16 Le 6 novembre 1995 : M. Lévesque, propriétaire de l'usine de Tourelle, s'adresse à la Cour supérieure pour obtenir son permis 25

3.17 Le 6 décembre 1995 : la Cour supérieure, dans les procédures impliquant M. Dubreuil, ne retient pas l'argument voulant que la vente de l'usine puisse faire changer sa décision d'ordonner la délivrance du permis à M. Dubreuil 26

3.18 Le 4 janvier 1996 : le procureur général en appelle de cette décision devant la Cour d'appel 27

3.19 Le 8 mars 1996 : M. Lévesque, propriétaire de l'usine de Tourelle, obtient de la Cour supérieure le droit à son permis 27

4. CONCLUSIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN 28

4.1 La situation en septembre 1997 28

4.2 M. Dubreuil a-t-il abusé de ses droits en engageant des poursuites judiciaires contre le ministre de l'Agriculture qui avait refusé de lui accorder un permis? 29

4.2.1 Rappel des faits 29

4.2.2 Pourquoi la loi n'a-t-elle été modifiée que le 2 décembre 1993? 30

4.2.3 M. Dubreuil n'a pas abusé de ses droits; c'est plutôt le ministère de l'Agriculture qui n'a pas agi de manière raisonnable en tardant indûment à modifier la loi 32

4.3 M. Dubreuil a-t-il été négligent de ne pas avoir, en temps utile, acquis des droits sur l'usine de Tourelle, y compris l'achat de celle-ci? 33

4.3.1 M. Dubreuil aurait-il dû acquérir un droit d'accès à l'usine avant de prendre une poursuite judiciaire? 34

4.3.1.1 Rappel des faits 34

4.3.1.2 Analyse du Protecteur du citoyen 35

4.3.1.3 Dans le contexte, M. Dubreuil n'avait pas à obtenir de droit d'accès à l'usine avant de prendre une poursuite judiciaire 36

4.3.2 M. Dubreuil aurait-il dû acquérir un droit d'accès à l'usine après avoir pris une procédure judiciaire contre le ministère de l'Agriculture? 38

4.3.2.1 Rappel des faits 39

4.3.3 M. Dubreuil a pris les moyens raisonnables pour préserver ses droits 39

4.4 Le procureur général et le ministre de l'Agriculture étaient-ils, pendant les procédures judiciaires, justifiés d'invoquer que M. Dubreuil n'avait pas de droit d'accès sur l'usine de Tourelle et que M. Lévesque avait acheté l'usine? 40

4.4.1 Rappel des faits 40

4.4.2 Analyse et conclusion du Protecteur du citoyen : le ministre de l'Agriculture et le procureur général ont eu une conduite répréhensible 41

4.4.3 Le procureur général et le ministre de l'Agriculture, quoiqu'ils aient le droit d'invoquer l'achat de l'usine par M. Lévesque, ont agi, dans les circonstances, de manière répréhensible 41

4.4.4 Conduite répréhensible aggravée du fait que les autorités ont contribué à ce que l'usine soit achetée par M. Lévesque avant le jugement du 1er juin qui a donné raison à M. Dubreuil 43

4.4.4.1 Rappel des faits 43

4.4.4.2 Analyse et conclusion du Protecteur du citoyen : le ministre de l'Agriculture et le procureur général ont eu une conduite doublement répréhensible 45

4.5 Le ministre de l'Agriculture était-il de bonne foi pendant les procédures? 46

4.5.1 Rappel des faits 46

4.5.2 Conclusion du Protecteur du citoyen : le ministère de l'Agriculture a agi de manière répréhensible 47

4.6 Le procureur général a-t-il abusé de son droit de recourir aux tribunaux et de maintenir les procédures d'appel logées devant la Cour d'appel? 47

4.6.1 Rappel sur le rôle du ministre de la Justice et du procureur général 47

4.6.2 L'action du procureur général à travers les contestations judiciaires 49

4.6.2.1 Remarques préliminaires 49

4.6.2.2 Le comportement du procureur général à travers la demande de réouverture d'enquête 52

4.6.2.3 Le comportement du procureur général à travers la demande de rétractation de jugement du 1er juin 1993 53

4.6.2.4 Le comportement du procureur général à travers l'appel sur le fond de la décision du 1er juin 1993 54

4.6.2.4.1 L'appel du 29 juin 1993 sur la portée de la loi 54

4.6.2.4.2 L'appel du 29 juin 1993 : un motif incident 55

4.6.2.4.3. L'offre de la Cour d'appel le 9 août 1993 56

4.6.2.5 Le comportement du procureur général à travers la requête en *mandamus* prise par M. Lévesque pour obtenir son permis 57

4.7 Remarques additionnelles 60

5. RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN 62

5.1 Rappel des conclusions du Protecteur du citoyen 62

5.2 Nature des recommandations du Protecteur du citoyen 64

5.2.1 À l'égard du procureur général et de M. Dubreuil : 64

5.2.2 À l'égard du ministère de l'Agriculture : 65

5.2.3 Plus généralement, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Agriculture : 65

5.2.4 Plus généralement, le Protecteur du citoyen recommande au procureur général et ministre de la Justice : 65

1. LA PLAINTE ET LA CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

1.1 La plainte

Le 21 janvier 1993, l'entreprise Les Courtiers J.D. et Associés Ltée, par l'entremise de son président, M. Jacques Dubreuil[1], porte plainte au Protecteur du citoyen concernant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de lui délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation et de vente en gros de produits marins[2]. M. Dubreuil juge ce refus injustifié puisqu'il considère s'être conformé aux exigences de la loi. Il demande alors au Protecteur du citoyen d'intervenir.

Le 26 mars 1993, M. Dubreuil intente une poursuite devant les tribunaux qui vise à forcer le ministre de l'Agriculture[3] à lui délivrer le permis. Comme la *Loi sur le Protecteur du citoyen*[4] interdit à celui-ci d'intervenir si le plaignant intente aussi une poursuite judiciaire fondée sur les mêmes faits, le Protecteur du citoyen se retire de l'affaire.

Le 15 décembre 1995, M. Dubreuil s'adresse à nouveau au Protecteur du citoyen. Il prétend que, malgré sa poursuite judiciaire en vue d'obtenir la délivrance d'un permis d'exploitation de l'usine de Saint-Joachim de Tourelle[5], le ministre de l'Agriculture a rencontré, en mai 1993, une tierce personne,

---

1 Dans le but de faciliter la compréhension du rapport, quand il sera question de « Les Courtiers J.D. et Associés Ltée » ou de son président « monsieur Jacques Dubreuil » le Protecteur du citoyen utilisera la dénomination « M. Dubreuil ».

2 C'est le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation qui, ultimement, accorde ou refuse un permis.

3 Dans le rapport, les abréviations « ministre de l'Agriculture » et « ministère de l'Agriculture » sont employées selon le contexte. Elles remplaceront donc les dénominations « ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation » et « ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ».

4 L.R.Q., c. P-32. article 19 alinéa 2 : le Protecteur du citoyen « ... doit également refuser d'intervenir ou mettre un terme à une intervention lorsqu'un recours exercé, devant la Cour suprême du Canada ou un tribunal visé à l'article 1 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (chapitre T-16), par la personne ou le groupe dont les intérêts sont visés par l'intervention, porte sur les faits qui fondent cette intervention. »

5 Ci-après appelée « usine de Tourelle ».

M. Christian Lévesque[6], pour l'encourager à poursuivre des démarches pour l'obtention d'un permis d'exploitation de la même usine; une promesse d'achat de l'usine a d'ailleurs été signée par M. Lévesque et acceptée par le propriétaire de l'usine, le ou vers le 1er juin 1993. Le 1er juin 1993, la Cour supérieure donnait raison à M. Dubreuil en ordonnant au ministre de l'Agriculture de lui délivrer le permis. Le 11 juin, le procureur général demandait à la Cour supérieure la rétractation de ce jugement et, le 29 juin, il logeait aussi un appel de ce même jugement à la Cour d'appel.

Le 14 octobre 1993, le ministre de l'Agriculture accordait une subvention au Comité de survie de l'usine de Tourelle pour une étude de faisabilité du projet de M. Lévesque. Le 4 novembre suivant, le gouvernement déposait un projet de loi, adopté en décembre, qui permet d'ajouter des exigences socio-économiques aux critères de délivrance des permis, avec effet rétroactif, mais excluant toutefois les procédures judiciaires impliquant M. Dubreuil.

Le 2 juin 1994, une nouvelle subvention était accordée pour la même étude de faisabilité. Le 12 avril 1995, le ministre de l'Agriculture annonçait qu'il était disposé à délivrer un permis à M. Lévesque malgré les procédures engagées par M. Dubreuil et malgré la décision du tribunal lui donnant raison le 1er juin 1993.

À la lumière de ces événements, le Protecteur du citoyen décide, le 15 décembre 1995, d'enquêter. L'enquête ne porte pas sur le refus du ministre de l'Agriculture de délivrer un permis, mais sur les circonstances, événements, décisions, intervention législative et procédures qui, à première vue, laissent croire que M. Dubreuil a pu et pourrait être victime d'abus de pouvoir ou d'injustice de la part du ministère de l'Agriculture et du procureur général.

Après enquête, le Protecteur du citoyen adresse, au ministre de l'Agriculture et au procureur général, un rapport préliminaire, le 18 octobre 1996. Ce rapport inclut une appréciation des faits et leur pose 28 questions.

---

6 Toujours dans le but de faciliter la compréhension du rapport, la dénomination «M. Lévesque » sera à l'occasion utilisée pour nommer « Aqua-Select inc. », « Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc. » ou « monsieur Christian Lévesque ». Notons que M. Lévesque est, à la connaissance du Protecteur du citoyen, l'un des principaux actionnaires des deux compagnies précédemment nommées.

Le procureur général refuse de répondre aux questions car il estime que le Protecteur du citoyen n'a pas compétence, compte tenu de l'article 19, alinéa 2 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*[7].

De son côté, le ministre de l'Agriculture ne répond pas au Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen ne partage pas l'opinion du procureur général et il lui explique sa position dans une lettre le 13 janvier 1997[8].

Le Protecteur du citoyen aurait pu s'adresser à la Cour supérieure pour faire arbitrer le contentieux sur sa compétence. Il a plutôt décidé de terminer son enquête et de se concentrer seulement sur la plainte de M. Dubreuil, afin de ne pas engendrer pour ce dernier des délais supplémentaires et afin de ne pas dépenser inutilement l'argent des contribuables. Il convient de souligner que les 28 questions posées au procureur général et au ministre de l'Agriculture avaient, pour la plupart, un objectif systémique[9]. Malgré le refus de répondre des autorités, le Protecteur du citoyen estime disposer de l'information suffisante lui permettant de conclure sur cette affaire.

À cette fin, et après avoir résumé les faits et circonstances de l'affaire (titre 3), le Protecteur du citoyen répondra à cinq questions pour déterminer si la plainte de M. Dubreuil est fondée et s'il y a lieu de recommander des correctifs aux ministères concernés. Ces questions sont :

- M. Dubreuil a-t-il abusé de ses droits en engageant des poursuites contre le ministre de l'Agriculture qui avait refusé de lui accorder un permis? (section 4.2)
- M. Dubreuil a-t-il été négligent de ne pas avoir, en temps utile, acquis des droits sur l'usine de Tourelle, y compris l'achat de celle-ci? (section 4.3)
- le procureur général et le ministre de l'Agriculture étaient-ils, pendant les procédures judiciaires, justifiés d'invoquer que M. Dubreuil n'avait pas de droit d'accès sur l'usine de Tourelle et que M. Lévesque avait acheté l'usine? (section 4.4)

---

7 Voir supra, note n° 4.

8 Voir, à l'annexe 1, copie de la correspondance échangée par le Protecteur du citoyen et le procureur général à cet égard.

9 Une enquête systémique vise généralement à recommander, pour l'avenir, des changements de nature globale, mais elle peut inclure des recommandations particulières pour le passé.

- le ministre de l'Agriculture était-il de bonne foi pendant les procédures? (section 4.5)

- le procureur général a-t-il abusé de son droit de recourir aux tribunaux et de maintenir les procédures d'appel logées devant la Cour d'appel? (section 4.6)

1.2 Chronologie des événements

Cette affaire est complexe et l'analyse menée par le Protecteur du citoyen réfère inévitablement aux événements entourant la demande de permis de M. Dubreuil. Pour en faciliter la compréhension, le lecteur pourra se référer à la chronologie qui suit :

1988 :	Arrêt des activités à l'usine de Tourelle Marée inc. (usine de Tourelle).
15 avril 1989 :	Communiqué de presse du ministère de l'Agriculture informant qu'il prendra dorénavant en considération des critères d'ordre socio-économique pour décider de la délivrance des permis d'exploitation d'usines de transformation de poissons. Le communiqué conseille aux promoteurs de transmettre leur demande de permis avant d'entreprendre tout investissement.
9 septembre 1991 :	Jugement de la Cour d'appel dans l'affaire *Alex Couture inc.* La Cour déclare à cette occasion que la notion d'intérêt public de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* autorise le ministre de l'Agriculture à considérer uniquement des critères d'hygiène et de salubrité des installations pour décider s'il est dans l'intérêt public d'accorder ou de refuser une demande de permis. Le 2 juillet 1992, la Cour suprême du Canada refuse de considérer l'appel du jugement dans l'affaire *Alex Couture inc.*
22 novembre 1991 :	Lettre du sous-ministre adjoint au directeur général du consortium Gaspé Cured enr[10].
19 mars 1992 :	Demande de renseignements de M. Jacques Dubreuil auprès du ministère de l'Agriculture pour l'obtention d'un permis.
20 mars 1992 :	Envoi par un fonctionnaire du ministère de l'Agriculture à M. Dubreuil, de deux formulaires et d'une liste de renseignements afin de permettre à M. Dubreuil de présenter une demande de permis.
21 mai 1992 :	M. Dubreuil rencontre le ministre de l'Agriculture, un sous-ministre adjoint du ministère de l'Agriculture et un attaché politique pour leur présenter les grandes lignes de son projet et en vue d'obtenir la confirmation qu'il peut aller de l'avant avec son projet.

---

10 Voir à l'annexe 2, le rapport préliminaire du Protecteur du citoyen, section 3.1.4, et à l'annexe page 9 de ce même rapport, la lettre du sous-ministre adjoint.

25 mai 1992 : Commentaires du ministère de l'Agriculture sur les documents déposés par M. Dubreuil.

26 mai 1992 : Note de service du ministère de l'Agriculture faisant l'analyse financière du projet soumis par M. Dubreuil.

27 mai 1992 : M. Dubreuil communique avec l'attaché politique du ministre de l'Agriculture afin de connaître la position du Ministère. M. Dubreuil apprend que son projet a reçu un accueil favorable malgré certaines difficultés à résoudre. M. Dubreuil demande alors une confirmation écrite (voir le 16 juin 1992).

16 juin 1992 : Lettre du ministre de l'Agriculture à M. Dubreuil qui qualifie le projet de M. Dubreuil, tel que présenté, de projet préliminaire.

Juin 1992 : Visite des installations de l'usine de Tourelle par M. Dubreuil. M. Dubreuil avait déjà, dans le passé, visité cette usine.

Fin juin - début juillet 1992 : Dépôt d'un plan d'affaires par M. Dubreuil (coût approximatif de 12 500 $).

Août 1992 : Discussions préliminaires entre M. Dubreuil et le propriétaire de l'usine en vue d'acheter l'usine de Tourelle. Ces discussions ont été assez précises pour permettre à M. Dubreuil d'établir que l'usine valait environ 35 000 $.

3e trimestre 1992 : Dépôt de la *Politique de délivrance des permis de transformation de produits marins* par le ministre de l'Agriculture.

1er septembre 1992 : Annonce de *la Politique ministérielle de délivrance des permis d'exploitation d'établissements de préparation de produits marins* sur les « modalités et critères opérationnels de la règle de l'intérêt public ».

30 septembre 1992 : Le Comité de l'intérêt public des produits marins du ministère de l'Agriculture avise M. Dubreuil qu'il ne peut lui délivrer de permis pour les motifs suivants :

- La relance de deux usines aurait un effet déstabilisateur.
- La situation financière précaire de l'ensemble des entreprises existantes.
- Le niveau de l'approvisionnement local de produits marins est fortement surestimé par M. Dubreuil.
- Les approvisionnements extérieurs ne sont pas assez stables pour garantir la pérennité intrinsèque des opérations.

26 octobre 1992 : M. Dubreuil demande la révision de la décision du 30 septembre 1992. À cette fin, il modifie sa demande de permis qui vise maintenant à transformer exclusivement des espèces marines en provenance de marchés extérieurs.

17 novembre 1992 :	Le Comité de l'intérêt public rejette alors sa nouvelle demande pour les mêmes motifs qu'au 30 septembre 1992, mais en ajoutant un cinquième motif à l'effet que la rentabilisation et le réalisme du projet n'ont pas été démontrés.
17 décembre 1992 :	Lettre du ministre de l'Agriculture à M. Dubreuil refusant officiellement sa demande de permis. La lettre reprend les cinq motifs du Comité de l'intérêt public.
18 janvier 1993 :	Lettre du député de Duplessis au ministre de l'Agriculture lui demandant de modifier sa décision du 17 décembre 1992 et d'accorder un permis à M. Dubreuil.
21 janvier 1993 :	M. Dubreuil dépose une plainte au Protecteur du citoyen parce que le ministre de l'Agriculture lui refuse le permis.
4 mars 1993 :	Réponse négative du ministre de l'Agriculture à la lettre du 18 janvier 1993 du député de Duplessis.
26 mars 1993 :	Requête en *mandamus* prise par M. Dubreuil demandant à la Cour supérieure d'ordonner au ministre de l'Agriculture de lui délivrer le permis. M. Dubreuil demande aussi à la Cour d'interdire au ministre de l'Agriculture de délivrer un permis à un tiers sur la même usine.
7 avril 1993 :	Le procureur général, au nom du ministre de l'Agriculture, s'engage à ne pas délivrer de permis à un tiers tant que la Cour supérieure n'aura pas rendu son jugement sur la demande de permis de M. Dubreuil.
7 avril 1993 :	Décret du gouvernement octroyant une garantie de prêt de 3 000 000 $ au consortium Gaspé Cured enr. pour de l'approvisionnement venant de l'extérieur du Québec. Cette même garantie a aussi été donnée en 1994 et 1995.
21 avril 1993 :	Le Protecteur du citoyen interrompt son enquête quand il prend connaissance de la procédure prise par M. Dubreuil le 26 mars 1993. Le Protecteur du citoyen s'appuie alors sur l'article 19, paragraphe 2, de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.
5 mai 1993 :	Audition au fond de la requête en *mandamus* de M. Dubreuil par la Cour supérieure. La cause est prise en délibéré.
Le ou vers le 16 mai 1993 :	Rencontre prévue entre le ministre de l'Agriculture et M. Lévesque. Cette rencontre est remise au 27 mai suivant.

27 mai 1993 : Rencontre entre le ministre de l'Agriculture, le député de Matane, un conseiller du Ministère, M. Lévesque et autres afin de permettre à M. Lévesque d'expliquer son projet de relance de l'usine de Tourelle et de faire le point sur l'achat de cette usine.

1er juin 1993 : Jugement de la Cour supérieure sur la requête en *mandamus* du 26 mars 1993. La Cour supérieure ordonne au ministre de l'Agriculture de délivrer à M. Dubreuil un permis rattaché à l'usine de Tourelle.

Le ou vers le 1er juin 1993 : Promesse de vente et d'achat de l'usine de Tourelle entre le propriétaire de l'usine et M. Lévesque.

1er juin 1993 : Demande de réouverture d'enquête par le procureur général auprès de la Cour supérieure pour faire la preuve que l'usine de Tourelle a été achetée par M. Lévesque et que, pour ce motif, le permis ne soit pas accordé par la Cour à M. Dubreuil.

7 juin 1993 : Rapport du notaire au directeur des affaires juridiques du ministère de l'Agriculture sur la vente de l'usine de Tourelle à M. Lévesque.

11 juin 1993 : Dépôt par le procureur général devant la Cour supérieure d'une requête en rétractation de jugement du 1er juin 1993 qui a ordonné la délivrance du permis à M. Dubreuil, et ce, en raison de la vente de l'usine de Tourelle à M. Lévesque.

29 juin 1993 : Le procureur général loge un appel du jugement du 1er juin 1993 qui a ordonné au ministre de l'Agriculture de délivrer un permis à M. Dubreuil.

2 juillet 1993 : Jugement sur la recevabilité de la requête en rétractation de jugement du 11 juin 1993. La Cour supérieure déclare la requête à première vue recevable sans se prononcer sur son bien-fondé.

9 juillet 1993 : Déclaration de l'attaché de presse du ministre de l'Agriculture à l'effet que l'appel du jugement du 1er juin 1993 était devenu nécessaire « ... car on n'avait pas le choix en termes de date, le juge n'ayant pas rendu de décision sur la rétractation dans les 30 jours ».

13 juillet 1993 : Le Comité technique du contrat de relance de la M.R.C. de Denis-Riverin se penche sur le projet du Centre de valorisation des produits marins - Tourelle (groupe de M. Lévesque). Un fonctionnaire du Ministère participe à ce comité.

14 juillet 1993 : Requête du procureur général à la Cour d'appel pour suspendre le dépôt du mémoire d'appel dans l'appel qu'il a logé le 29 juin 1993.

19 juillet 1993 :	M. Dubreuil demande à la Cour d'appel de rejeter l'appel logé par le procureur général le 29 juin 1993.
2 août 1993 :	La Cour d'appel accorde la demande de suspension du procureur général et rejette la demande de M. Dubreuil.
9 août 1993 :	Lettre d'un juge de la Cour d'appel proposant aux parties d'accélérer l'appel du 29 juin 1993. Aucune réponse n'est donnée à cette offre.
16 septembre 1993 :	Interrogatoire du ministre de l'Agriculture par les avocats de M. Dubreuil.
14 octobre 1993 :	Lettre du ministre de l'Agriculture confirmant une subvention de 27 360 $ pour la réalisation d'une étude de faisabilité pour le projet du Centre de valorisation des produits marins de Tourelle (projet de M. Lévesque).
4 novembre 1993 :	Dépôt du projet de loi 120 modifiant la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* afin d'inclure à la notion de l'intérêt public des critères d'ordre socio-économique.
4 novembre 1993 :	Protocole d'entente entre le Secrétariat aux affaires régionales et le Comité de survie de Tourelle pour la subvention de 27 360 $.
2 décembre 1993 :	Adoption, sanction et mise en vigueur du projet de loi 120.
2 juin 1994 :	Lettre du ministre de l'Agriculture accordant une autre subvention de 8 062 $ pour le projet du Centre de valorisation des produits marins de Tourelle (projet de M. Lévesque).
1994 :	Démarches de M. Lévesque afin d'obtenir un permis d'exploitation d'une usine de transformation de poissons sur l'usine de Tourelle.
21 décembre 1994 :	Refus du ministère de l'Agriculture de la demande de permis de M. Lévesque.
12 avril 1995 :	Lettre du ministre de l'Agriculture à M. Lévesque pour lui annoncer qu'il est disposé à lui délivrer un permis, à certaines conditions, en précisant que l'offre est valide jusqu'au 30 avril 1996.
1er juin 1995 :	Requête par le procureur général pour être relevé de l'engagement pris le 7 avril 1993 de ne pas délivrer un permis à un tiers.
14 juin 1995 :	Le procureur général retire sa requête du 1er juin 1995.
6 et 7 novembre 1995 :	Audition sur le fond de la requête en rétractation de jugement déposée par le procureur général le 11 juin 1993.

6 novembre 1995 : Requête en *mandamus* par M. Lévesque pour que la Cour supérieure ordonne au ministre de l'Agriculture de lui délivrer un permis pour l'usine de Tourelle.

27 novembre 1995 : Première audition de la requête en *mandamus* du 6 novembre 1995 présentée par M. Lévesque. L'audition est remise au 22 janvier 1996.

6 décembre 1995 : Jugement de la Cour supérieure rejetant la demande de rétractation du procureur général du 11 juin 1993, confirmant ainsi que le ministre de l'Agriculture délivre un permis à M. Dubreuil.

4 janvier 1996 : Appel par le procureur général devant la Cour d'appel du jugement du 6 décembre 1995 ayant refusé la demande de rétractation de jugement du procureur général.

5 janvier 1996 : Contrat de vente notarié de l'usine de Tourelle à M. Lévesque, confirmant notamment que la promesse de vente et d'achat a eu lieu le 1er juin 1993.

17 janvier 1996 : Lettre de l'avocat du procureur général au procureur de M. Dubreuil pour l'aviser de la requête en *mandamus* du 6 novembre 1995 et de la position qu'il entend prendre à l'égard de l'engagement du 7 avril 1995.

19 janvier 1996 : Intervention judiciaire de M. Dubreuil dans l'instance concernant la requête en *mandamus* prise par M. Lévesque le 6 novembre 1995.

26 février 1996 : Audition par la Cour supérieure de la requête en *mandamus* prise par M. Lévesque le 6 novembre 1995.

12 mars 1996 : Jugement rejetant le *mandamus* mais déclarant que M. Lévesque a le droit et l'intérêt pour se voir délivrer un permis par le ministre de l'Agriculture.

22 octobre 1996 : Le ministre de l'Agriculture accorde le permis à M. Lévesque sur l'usine de Tourelle. Ce permis vise, entre autres, la préparation d'espèces sous utilisées, le remballage de produits marins et la préparation de produits marins en provenance d'autres usines sans permis du Québec ou de l'extérieur du Québec.

2. LA POLITIQUE ADMINISTRATIVE DE DÉLIVRANCE DES PERMIS D'EXPLOITATION DES PRODUITS MARINS[11]

Avant de commenter les événements qui ont donné ouverture à l'enquête du Protecteur du citoyen, il est nécessaire de comprendre la politique du ministère de l'Agriculture sur la délivrance des permis de transformation des produits marins.

2.1 La politique administrative de délivrance des permis : un permis est accordé si le projet soumis par un promoteur répond à des exigences de nature socio-économique ainsi qu'à des normes d'hygiène et de salubrité

La demande et la délivrance des permis sont régies par une politique administrative basée sur la loi.

L'article 9 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* (L.R.Q., c. P-29) détermine les cas où une personne doit détenir un permis et l'article 10 précise les formalités et conditions relatives à la demande et à la délivrance des permis[12].

L'article 9 oblige toute entreprise qui désire se lancer dans le traitement et le commerce en gros de produits de la pêche à obtenir un permis d'exploitation. Il en est ainsi si elle veut préparer ou mettre en conserve, aux fins de la vente en gros, des produits marins destinés à la consommation humaine.

Par ailleurs, l'article 10 prévoit que le promoteur doit transmettre sa demande de permis au ministre de l'Agriculture qui le délivre si le requérant remplit les conditions déterminées et verse les droits fixés par règlement. L'opération projetée doit aussi être « désirable dans l'intérêt public ».

Le ministère de l'Agriculture applique, à la délivrance des permis, des normes réglementaires d'hygiène et de salubrité; pour apprécier cet « intérêt public », il applique également le test des critères socio-économiques, tels les sources d'approvisionnement des produits de la pêche, l'effet de

---

11 Voir, à l'annexe 2, le rapport préliminaire du Protecteur du citoyen, les pages 3 à 13, pour plus de détails.

12 Voir, à l'annexe 2, le rapport préliminaire du Protecteur du citoyen, les pages 3 et 4, pour le libellé complet des articles 9 et 10.

l'entreprise projetée sur la rationalisation et la stabilisation de l'industrie de la pêche, de la transformation et de la vente des produits de la pêche, son impact sur le développement régional, les besoins en investissements publics ainsi que le réalisme, la rentabilité et la viabilité du projet soumis.

L'utilisation de ces critères socio-économiques par le Ministère remonte à 1983[13].

Le 15 avril 1989, un communiqué de presse émanant du ministère de l'Agriculture annonce que « l'intérêt public serait dorénavant pris en considération lors de l'émission des permis d'usines de transformation », bien que l'utilisation de ces critères remonte à 1983.

Il faut noter que, par ce communiqué, le ministre de l'Agriculture conseille « à tous les promoteurs de faire parvenir au ministère de l'Agriculture leur demande de permis avant d'entreprendre tout investissement », de sorte que les promoteurs ne se retrouvent pas à perdre de l'argent s'ils ne sont pas d'avance raisonnablement assurés d'obtenir un permis.

Le 1er septembre 1992, le ministère de l'Agriculture publie la *Politique de délivrance des permis de transformation de produits marins,* afin d'expliquer la raison d'être de cette politique et les objectifs recherchés par le Ministère. À cette date, est aussi mise en vigueur la *Politique ministérielle de délivrance des permis d'exploitation d'établissements de préparation de produits marins.*

Le 4 novembre 1993, concernant l'article 10 de la loi, le ministre de l'Agriculture a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi 120. La loi est entrée en vigueur le 2 décembre 1993[14]. Par cette loi, on a ajouté à l'article 10, un alinéa qui précise clairement qu'en plus des critères de salubrité et d'hygiène, les critères de nature socio-économique pourront être pris en considération par le ministre de l'Agriculture.

La loi a un effet rétroactif et valide toutes les décisions antérieures de refus de permis basées sur le fait que les demandes de permis ne répondaient pas aux critères socio-économiques, à l'exclusion des

---

13 En novembre 1993, le ministre de l'Agriculture déclarait à l'Assemblée nationale, que cette politique était appliquée depuis 1983.

14 Ce projet de loi est devenu le chapitre 53 des *Lois du Québec* de 1993.

décisions de refus visées par des procédures judiciaires en cours, soit la procédure engagée par M. Dubreuil le 26 mars 1993 pour obtenir un permis.

2.2 La compétence en matière de permis avant le 2 décembre 1993 : l'affaire *Alex Couture inc.*

Bien avant la procédure judiciaire engagée, le 26 mars 1993, par M. Dubreuil pour obtenir son permis, la Cour d'appel du Québec, dans un jugement du 9 septembre 1991[15], s'était déjà prononcée sur la portée de la notion d'« intérêt public » énoncée à l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*, tel qu'il existait avant la modification de décembre 1993. Selon la Cour d'appel, la loi vise strictement à protéger la santé et la salubrité publiques et à éviter que de la viande impropre à la consommation ne soit illégalement distribuée sur le marché de la consommation; la loi n'a donc pas pour effet de contrôler l'offre et l'efficience du marché par le biais de critères socio-économiques. En somme, selon la Cour d'appel, la loi établit un contrôle du gouvernement du Québec sur les permis pour des raisons d'hygiène et de salubrité en rapport avec la consommation humaine et non pas pour des raisons de nature économique et financière[16].

---

15 *Procureur général du Canada* c. *Alex Couture inc.* [1991] R.J.Q., 2534. À la suite du jugement de la Cour d'appel, une requête pour permission d'en appeler fut déposée en Cour suprême du Canada. Cette requête fut rejetée le 2 juillet 1992.

16 À cette occasion, la Cour d'appel déclarait que : « L'intérêt public... ne peut être apprécié par le ministre que dans le cadre de la loi et du règlement et des buts visés, soit protéger la santé et la salubrité publiques et éviter que la viande impropre à la consommation ne soit illégalement distribuée sur le marché de la consommation. » (à la page 2564)

3. RELATION DÉTAILLÉE DES FAITS ET CIRCONSTANCES ENTOURANT LA DEMANDE DE PERMIS DE M. DUBREUIL ET SON REFUS PAR LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE

3.1 Faits et circonstances antérieurs aux procédures judiciaires entreprises par M. Dubreuil

Le 19 mars 1992, M. Dubreuil communique avec le ministère de l'Agriculture pour lui exposer les grandes lignes de son projet de relance de deux usines du Bas-St-Laurent - Gaspésie qui traiteraient des approvisionnements de morue du Pacifique et de morue locale. Un fonctionnaire l'avise qu'il doit présenter une demande, remplir un questionnaire et fournir un plan d'affaires.

M. Dubreuil présente sa demande de permis visant, entre autres, l'usine de transformation de Tourelle, propriété de Tourelle Marée (Gaspé) inc. et inactive depuis 1988.

Le 21 mai 1992, M. Dubreuil rencontre le ministre de l'Agriculture et lui expose son projet de relance de l'usine de Tourelle. M. Dubreuil remet alors au ministre de l'Agriculture une courte lettre afin de donner un aperçu sommaire du projet et un document concernant des opportunités d'approvisionnement.

Le 25 mai 1992, le ministère de l'Agriculture produit un document interne intitulé « Commentaires sur le document déposé par M. Jacques Dubreuil ». On y lit, entre autres, que le document déposé est incomplet, notamment sur les ententes prises ou en cours avec les propriétaires actuels de l'usine convoitée.

Le 27 mai suivant, M. Dubreuil communique par téléphone avec un attaché politique afin de connaître la réaction du ministère de l'Agriculture pour son projet. M. Dubreuil apprend alors que son projet a reçu un accueil favorable malgré quelques petites difficultés à résoudre. Au terme de cette conversation, M. Dubreuil demande une confirmation écrite.

Le 16 juin 1992, le ministre de l'Agriculture signifie alors par écrit à M. Dubreuil que, à partir des seuls documents déposés, le projet reste très préliminaire et que « devant le contenu actuel du dossier », il peut difficilement se prononcer favorablement. Le ministre de l'Agriculture indique aussi que la demande de M. Dubreuil ne fait pas mention d' « ...ententes ou les termes en vertu desquels... » on prévoit utiliser les installations de l'usine. Finalement, le Ministre mentionne à M. Dubreuil que les représentants du Ministère seront disponibles pour lui fournir le support nécessaire dans la poursuite de ses démarches.

Dans les semaines qui suivent, M. Dubreuil dépose un plan d'affaires, ainsi que plusieurs lettres d'appui à la réouverture de l'usine. Au cours de l'été 1992, M. Dubreuil, qui possédait déjà des renseignements sur les disponibilités de l'usine de Tourelle, s'informe auprès de son propriétaire; les renseignements qu'il obtient sont qu'il n'y a pas présentement de personnes ou de groupes intéressés par cette usine. Les pourparlers avec le propriétaire ou son représentant sont assez précis pour que M. Dubreuil évalue le coût de l'usine à environ 35 000 $.

Le 30 septembre 1992, le Comité de l'intérêt public du ministère de l'Agriculture[17] conclut, en rapport avec les projets de M. Dubreuil, que « la demande soumise n'est pas dans l'intérêt public » pour les raisons suivantes :

- la relance de ces deux usines par un nouvel intervenant aurait un effet déstabilisateur, alors qu'il existe déjà des capacités excédentaires de transformation capables d'assurer les opérations proposées tant dans le frais-congelé que le salé-séché et que cette relance impliquerait de nouveaux engagements financiers importants soit par le privé, soit par l'État;

- la situation financière précaire de l'ensemble des entreprises actuellement impliquées dans le secteur de la transformation du poisson de fond est liée notamment à un manque aigu d'approvisionnement;

- le niveau d'approvisionnement local proposé est fortement surestimé. Même ramené à un niveau réaliste, il ne justifie pas l'ajout d'une nouvelle usine dans le frais-congelé;

---

17 Ce comité, prévu à la *Politique ministérielle de délivrance des permis de transformation de produits marins*, a été officiellement créé le 1er septembre 1992 et a pour mandat d'étudier chaque demande de permis, selon la règle de l'intérêt public.

- quant aux approvisionnements extérieurs, tout en étant recherchés par les entreprises de transformation, ils ne sont pas suffisamment stables (en volume et en prix) pour garantir la pérennité intrinsèque d'opérations. Ils doivent donc être considérés et utilisés en région maritime, comme appoint à des opérations existantes.

En somme, le ministère de l'Agriculture estime que les projets de M. Dubreuil ne peuvent pas être acceptés parce que la réouverture des usines causerait préjudice aux usines existantes qui, elles-mêmes, souffrent d'une pénurie d'approvisionnement du poisson et parce que M. Dubreuil surestime l'approvisionnement d'espèces locales. De plus, l'approvisionnement extérieur doit rester secondaire.

Après avoir pris connaissance de la position du ministère de l'Agriculture, M. Dubreuil apporte alors des modifications à son projet. Pour ne pas concurrencer les industries déjà existantes, il informe le Ministère qu'il entend s'approvisionner exclusivement avec des produits marins qu'il importera et transformera et qu'il envisage alors de n'utiliser que l'usine de Tourelle. On se rappellera en effet que la demande initiale de M. Dubreuil portait sur deux usines.

Le 17 novembre 1992, le Comité de l'intérêt public rend sa décision finale sur les changements apportés par M. Dubreuil à sa demande initiale. Le Comité reprend les mêmes conclusions que dans sa décision du 30 septembre 1992 mais en y ajoutant un cinquième motif :

> « La rentabilité et le réalisme du projet n'ont pas été démontrés, même après de multiples échanges à ce sujet. De plus, il n'apparaît nullement justifié que le gouvernement encourage par une aide financière l'ajout d'une nouvelle entreprise en première transformation dans le poisson de fond frais congelé et le salé-séché alors que nos aides actuelles visent essentiellement la rationalisation, la fusion et le regroupement d'entreprises. »[18]

Notons que malgré cette affirmation, aucun membre du Comité n'a cru opportun d'interroger le professionnel de la firme qui a préparé le plan d'affaires bien que cette personne était présente lors de l'audition de la demande de révision de M. Dubreuil.

---

18 Il est vrai qu'en septembre M. Dubreuil avait évoqué la possibilité d'une demande d'aide financière mais, selon lui, il n'a jamais formellement demandé cette aide.

Le 17 décembre 1992, sur recommandation de ses fonctionnaires, le ministre de l'Agriculture signifie son refus définitif à M. Dubreuil basé sur les cinq motifs déjà évoqués. Il ajoute cependant :

> « ... nous n'avons aucune objection à ce que des approvisionnements extérieurs soient traités dans des usines actuellement ouvertes et sous-utilisées. Dans le contexte actuel, il me semble que nos efforts réciproques seraient mieux utilisés à rechercher un maillage souhaitable entre les possibilités d'approvisionnements extérieurs et les capacités de commercialisation de Les Courtiers J.D. & Associés, d'une part, et les expertises et les capacités disponibles de transformation de nos industriels, d'autre part. »[19]

En somme, le ministre de l'Agriculture suggère à M. Dubreuil de faire affaire avec les usines existantes.

M. Dubreuil poursuit ses démarches pour obtenir son permis.

En janvier 1993, il sollicite l'intervention du député de Duplessis auprès du ministre de l'Agriculture. Le député ne voit pas en quoi le projet aurait un effet déstabilisateur, puisque les approvisionnements en poisson proviendraient uniquement de l'extérieur.

Le 4 mars 1993, le ministère de l'Agriculture répond au député et confirme que sa décision est inchangée parce que la relance d'usines fermées excède les besoins actuels, ne serait pas conforme aux politiques du Ministère en matière de restructuration industrielle et ne favoriserait pas le mieux-être des pêches maritimes au Québec.

Il y a lieu de noter que, de 1993 à 1995, le gouvernement a donné des garanties d'emprunt pour des approvisionnements extérieurs de morue au Consortium Gaspé Cured enr., jusqu'à concurrence de 3 000 000 $ par année[20].

---

19 Voir, à l'annexe 2, le rapport préliminaire du Protecteur du citoyen, page 55, la lettre du ministre de l'Agriculture.

20 Voir, à l'annexe 2, le rapport préliminaire du Protecteur du citoyen, section 4.2.9, et la note 25.

3.2 Le 26 mars 1993 : les procédures judiciaires de M. Dubreuil contre le ministère de l'Agriculture

Trois semaines après la réponse du ministre de l'Agriculture au député de Duplessis, M. Dubreuil introduit en Cour supérieure, le 26 mars 1993, une requête en *mandamus*[21] pour contraindre le ministre de l'Agriculture à lui délivrer le permis rattaché à l'usine de Tourelle.

Il s'appuie principalement sur l'interprétation que la Cour d'appel a faite de la notion d'intérêt public dans l'affaire *Alex Couture inc.*[22] Il soutient que les critères socio-économiques utilisés pour lui refuser le permis sont illégaux puisque son projet doit, selon la décision de la Cour d'appel, répondre uniquement à des conditions d'hygiène et de salubrité.

M. Dubreuil demande également au tribunal d'ordonner au ministre de l'Agriculture de suspendre la délivrance de tout permis en faveur de tierces personnes pour l'exploitation de cette même usine.

Le 7 avril suivant, l'avocat du procureur général, qui représente le ministre de l'Agriculture, prend l'engagement de suspendre la délivrance de permis à des tiers pour l'usine de Tourelle, tant que la cause devant la Cour supérieure ne sera pas terminée.

Le 5 mai 1993, le tribunal entend la cause au fond et prend ensuite l'affaire en délibéré.

---

21 La requête en *mandamus* vise, entre autres, à obtenir du tribunal une ordonnance obligeant une personne à accomplir un devoir que la loi lui impose ou un acte auquel la loi l'oblige, comme la délivrance d'un permis.

22 Voir supra, section 2.2.

3.3 Durant les procédures judiciaires, des rencontres et des transactions en rapport avec la même usine entre des tiers et le ministère de l'Agriculture

3.3.1 Le 27 mai 1993 : une rencontre concernant l'usine de Tourelle

Une rencontre avait été prévue le ou vers le 16 mai mais n'a pu avoir lieu.

Dès lors, le 27 mai 1993, le ministre de l'Agriculture, le député de Matane et des fonctionnaires rencontrent M. Lévesque, le principal actionnaire de Aqua-Select inc., à Sainte-Anne-des-Monts. Cette compagnie est, à cette date, en négociation avec le propriétaire de l'usine de Tourelle afin d'en faire l'acquisition. Elle projette en effet de créer un centre de valorisation de produits marins à Tourelle afin de faire, entre autres, la transformation d'espèces sous-utilisées, tels le crabe commun, le crabe araignée et le concombre de mer.

Lors de cette rencontre du 27 mai, le ministre de l'Agriculture s'assure que l'achat de l'usine est complété; il demande à M. Lévesque si l'usine est achetée. M. Lévesque lui répond que le contrat est sur le point d'être conclu. Le ministre de l'Agriculture dit, qu'à partir du moment où il aurait une association dans une étude d'opportunité, il ne faudrait pas que l'usine soit achetée par un tiers et indique à M. Lévesque que ses fonctionnaires ont reçu l'ordre de l'aider dans sa démarche.

Le député de Matane remercie alors ses collègues pour leur présence et pour ne pas avoir attendu le jugement à venir sur la procédure judiciaire entreprise par M. Dubreuil, parce que le jugement risque d'être attendu longtemps[23].

À la connaissance du Protecteur du citoyen, à cette rencontre du 27 mai 1993, on n'a pas spécifié à M. Lévesque qu'aucun permis ne pouvait être délivré sur l'usine de Tourelle tant que le litige avec M. Dubreuil ne serait pas réglé.

---

23 Résumé d'un enregistrement dont le Protecteur du citoyen a obtenu copie.

3.3.2 Le ou vers le 1er juin 1993 : la vente de l'usine de Tourelle à M. Lévesque

Le ou vers le 1er juin 1993, l'usine de Tourelle est vendue à la compagnie Aqua-Select inc., dont M. Lévesque est le principal actionnaire. L'enquête a révélé l'existence d'une promesse de vente et d'achat de l'usine, non datée mais signée par les représentants de Tourelle Marée inc., le vendeur, et de Aqua-Select inc. et al., l'acheteur. Le contrat définitif fut signé, le 5 janvier 1995, soit plus de 18 mois plus tard.

3.3.3 Le 1er juin 1993 : la demande de réouverture d'enquête par le procureur général

Le 1er juin 1993, le procureur général tente d'obtenir de la Cour supérieure un complément d'audition (réouverture d'enquête) afin de produire une nouvelle preuve, soit celle de la promesse de vente de l'usine de Tourelle à M. Lévesque qui venait d'être acceptée; ce fait nouveau aurait pu, selon le procureur général, avoir une influence sur la décision de la Cour puisque la délivrance d'un permis à M. Dubreuil devenait impossible car l'usine a, entre temps, été vendue à M. Lévesque. Cette demande n'est pas examinée par la Cour car celle-ci venait, le même jour, de rendre son jugement[24].

3.4 Le 1er juin 1993 : la Cour supérieure ordonne au ministre de l'Agriculture de délivrer le permis à M. Dubreuil[25]

Le 1er juin 1993, La Cour supérieure rend son jugement et ordonne au ministre de l'Agriculture de délivrer à M. Dubreuil le permis demandé, en invoquant que l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* ne vise que la protection de la santé et la salubrité publiques[26]. Selon le tribunal, la prise en considération de critères socio-économiques est illégale. La

---

24 Précisons qu'il n'y a pas eu de demande formelle (requête) présentée au tribunal par le procureur général.

25 Le numéro du dossier de cour est le 200-05-001036-933.

26 Voir supra, section 2.1.

Cour s'appuie en partie sur la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Alex Couture inc.*[27], rendue le 9 septembre 1991.

3.5 Le 11 juin 1993 : le procureur général conteste le jugement du 1er juin, une première fois, en invoquant que l'usine vient d'être vendue à M. Lévesque (demande en rétractation de jugement)

Le 8 juin 1993, le procureur général signe une requête en rétractation de jugement au motif que le jugement du 1er juin aurait pu être différent si la Cour supérieure avait été informée, en temps utile, de la vente à un tiers de l'usine de Tourelle à une date antérieure au 1er juin et au motif que la Cour aurait dû considérer en vertu de quel droit M. Dubreuil avait accès à l'usine de Tourelle. Cette demande est déposée à la Cour le 11 juin 1993. On notera que cette demande de rétractation reprend le même motif dont avait voulu se servir le procureur général lors de sa tentative de réouverture d'enquête.

3.6 Le 29 juin 1993 : le procureur général en appelle également de ce jugement sur l'interprétation de la loi

Le 29 juin 1993, le procureur général produit une inscription en appel du jugement de la Cour supérieure du 1er juin qui a donné raison à M. Dubreuil. Au soutien de son appel, il invoque notamment que le juge de la Cour supérieure a commis une erreur dans l'interprétation de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* et sur la portée de la notion d'« intérêt public ».

---

27 Voir supra , section 2.2.

3.7 Le 2 juillet 1993 : la Cour supérieure déclare recevable la demande en rétractation du 8 juin 1993 du procureur général

Le 2 juillet 1993, la Cour supérieure déclare recevable à première vue la demande en rétractation de jugement déposée le 11 juin 1993 par le procureur général. C'est plus tard que le tribunal devra se prononcer sur le bien-fondé même de la demande[28].

3.8 Le 13 juillet 1993 : une autre rencontre concernant l'usine de Tourelle

Parallèlement à la demande de rétractation de jugement et à l'appel formulés par le procureur général, le 13 juillet 1993, un représentant du ministère de l'Agriculture assiste à une réunion du Comité technique du contrat de relance de la M.R.C. de Denis-Riverin. Cette réunion, où M. Lévesque n'était pas présent, visait à apporter des précisions sur le dossier de la nouvelle usine de Tourelle intitulé : le Centre de valorisation des produits marins - Tourelle. Le procès-verbal de cette rencontre confirme la rencontre du 27 mai 1993 et l'intérêt du ministère de l'Agriculture pour le projet présenté par M. Lévesque. Le procès-verbal indique également que :

> « ...tant que le litige entre les Courtiers J.D. et le Ministère ne sera pas réglé, aucun permis ne peut être émis pour l'ex-usine de Tourelle Marée. »[29]

3.9 Le 14 juillet 1993 : le procureur général demande à la Cour d'appel de suspendre les délais pour la production des mémoires

Le 14 juillet 1993, le procureur général demande à la Cour d'appel de suspendre les délais pour le dépôt des mémoires dans l'appel du 29 juin de façon à permettre d'abord le dénouement complet sur la demande de rétractation de jugement du 11 juin 1993 devant la Cour supérieure. L'autorisation est accordée le 2 août 1993.

---

28 Voir infra, section 3.17

29 M. Dubreuil est le président de Les Courtiers J.D. et Associés Ltée.

3.10 Le 9 août 1993 : la Cour d'appel offre d'accélérer l'audition de la cause portée en appel par le procureur général

Bien que la Cour d'appel ait accordé la suspension des délais, elle propose aux parties, le 9 août 1993, d'accorder à cette cause une préséance d'audition si les parties agissent avec diligence. Pour expliquer cette offre, le juge de la Cour écrit :

> « J'ai été chargé par le juge en chef d'étudier dans le concret la procédure de la Cour d'appel afin de trouver des moyens d'en accroître l'efficacité.
>
> C'est dans ce contexte que j'ai pris connaissance de l'inscription en appel et du jugement de première instance.
>
> Il me semble qu'il s'agit d'un cas où, dans l'intérêt public, la question de droit en litige devrait être décidée dans les plus brefs délais. »

Ni le procureur général, ni M. Dubreuil n'ont répondu à cette offre.

3.11 À partir du 14 octobre 1993 : des subventions sont accordées pour une étude de faisabilité en rapport avec le projet de M. Lévesque

Le 14 octobre 1993, dans la lignée des rencontres des 27 mai et 13 juillet 1993, sur recommandation de ses fonctionnaires, le ministre de l'Agriculture accorde une subvention de 27 360 $ au comité de survie de Tourelle pour une étude de faisabilité de l'établissement d'un centre de valorisation des produits marins à Tourelle.

Le 2 juin 1994, on accordera une deuxième subvention, pour la même étude, au montant de 8 062 $.

3.12 Le 2 décembre 1993 : la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* est modifiée pour reconnaître expressément les pouvoirs du ministre de l'Agriculture et pour valider les décisions prises antérieurement en matière de permis

Le 4 novembre 1993, le ministre de l'Agriculture dépose, à l'Assemblée nationale, le projet de loi 120 modifiant la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*, qui, après adoption, sera sanctionné le 2 décembre 1993. Comme on l'a déjà noté, cette loi autorise expressément la prise en considération de critères socio-économiques dans la délivrance de permis[30]. Elle valide aussi rétroactivement les refus antérieurs de permis fondés sur la notion d'intérêt public et qui ont appliqué ces critères socio-économiques, ce que le ministre de l'Agriculture ne pouvait pas faire selon l'arrêt *Alex Couture inc.* Cependant, la loi ne s'applique pas au refus du permis à M. Dubreuil. En d'autres termes, le gouvernement évite que la loi affecte le sort de la procédure judiciaire engagée par M. Dubreuil le 26 mars 1993 pour forcer le ministre de l'Agriculture à lui délivrer un permis.

3.13 Le 21 décembre 1994 : le ministre de l'Agriculture refuse à M. Lévesque le permis sur l'usine à Tourelle

Au cours de l'année 1994, M. Lévesque, au nom du Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc., fait des démarches pour obtenir le permis d'exploitation de l'usine pour la vente en gros de produits marins. Le ministre de l'Agriculture lui refuse le permis le 21 décembre 1994; le projet lui est refusé parce qu'il ne répond pas aux critères socio-économiques.

3.14 Le 5 janvier 1995 : un contrat notarié finalise la vente du 1er juin 1993 de l'usine de Tourelle à M. Lévesque

Le 5 janvier 1995, le vendeur (Tourelle Marée (Gaspé) ltée) et l'acheteur (Aqua-Select inc., dont le principal actionnaire est M. Lévesque) concrétisent la vente de l'usine de Tourelle devant notaire. Le contrat de vente mentionne, entre autres, que les parties reconnaissent qu'il y a eu promesse de vente

---

30 Voir supra, note 13.

et d'achat le 1er juin 1993 et que l'acquéreur est déjà en possession de l'immeuble qui lui a été délivré rétroactivement au 3 juin 1993. Le Protecteur du citoyen ne connaît pas les raisons pouvant expliquer le délai entre la signature de la promesse de vente et d'achat (le 1er juin 1993) et la signature du contrat finalisant la vente de l'usine de Tourelle (le 5 janvier 1995).

3.15 Le 12 avril 1995 : le ministre de l'Agriculture informe M. Lévesque qu'il n'a plus d'objection à lui délivrer un permis

Le 12 avril 1995, suite à la demande de révision de M. Lévesque, le ministre de l'Agriculture écrit au Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc. pour lui indiquer qu'il n'a pas d'objection :

> « ... à ce qu'ultérieurement soit délivré à votre entreprise un permis d'exploitation d'usine de préparation de produits marins de catégorie «Frais, congelés ou semi-conserves» qui se lira comme suit : ... »

Le ministre de l'Agriculture précise également que les normes réglementaires devront être respectées et que, pour le moment, la délivrance d'un permis pour l'usine de Tourelle est suspendue en raison des procédures judiciaires impliquant le ministère de l'Agriculture et M. Dubreuil. Il ajoute que cette offre demeure valable jusqu'au 30 avril 1996. Selon les informations obtenues par le Protecteur du citoyen la demande de révision fut acceptée sans que M. Lévesque ait eu à modifier son projet ni qu'il ait eu à apporter de nouveaux arguments.

3.16 Le 6 novembre 1995 : M. Lévesque, propriétaire de l'usine de Tourelle, s'adresse à la Cour supérieure pour obtenir son permis

Malgré l'accord du ministre de l'Agriculture du 12 avril 1995, et comme M. Lévesque ne peut obtenir son permis, il dépose en Cour supérieure une requête en *mandamus* afin de forcer le ministre de l'Agriculture à lui délivrer le permis. Pour comprendre la lenteur du ministère de l'Agriculture à délivrer un permis à M. Lévesque, il faut se rappeler que le ministre de l'Agriculture, par la voix du procureur général, s'était engagé, le 7 avril 1993, à ne pas délivrer de permis tant que le jugement de la Cour supérieure, concernant M. Dubreuil, n'aura pas été rendu. Compte tenu que la requête en

rétractation de jugement du 11 juin 1993 était toujours pendante, le Ministre ne pouvait délivrer le permis sans clairement contrevenir à son engagement.

Une première date d'audition est fixée au 27 novembre 1995 et l'audition est ensuite remise au 22 janvier 1996, pour finalement avoir lieu le 27 février 1996.

3.17 Le 6 décembre 1995 : la Cour supérieure, dans les procédures impliquant M. Dubreuil, ne retient pas l'argument voulant que la vente de l'usine puisse faire changer sa décision d'ordonner la délivrance du permis à M. Dubreuil[31]

Le 6 décembre 1995, la Cour supérieure rejette la requête en rétractation de jugement du 11 juin 1993[32], prise par le procureur général, pour la raison suivante :

> « Or, dans le présent cas, la vente que l'on veut invoquer est intervenue le jour même du jugement. Bien plus, la preuve démontre que, pour adjuger sur la requête qui lui était soumise, le juge Simard n'avait pas, à ce stade, à considérer en vertu de quel droit (propriétaire, usufruitier, locataire ou usager) la requérante (présente intimée) pouvait avoir accès à l'usine au sujet de laquelle elle demandait l'émission d'un permis. »

En résumé, la Cour supérieure précise que la vente a eu lieu le jour même du jugement, soit le 1er juin 1993, donc que les critères du *Code de procédure civile du Québec* n'étaient pas rencontrés. De plus, le tribunal ajoute que, de toute façon, il n'avait pas, à ce stade, à tenir compte de la nature du droit d'accès de M. Dubreuil sur l'usine de Tourelle pour ordonner la délivrance du permis.

---

31 Voir supra, note 25.

32 Voir supra, section 3.5.

3.18 Le 4 janvier 1996 : le procureur général en appelle de cette décision devant la Cour d'appel

Le 4 janvier 1996, le procureur général en appelle du jugement du 6 décembre 1995 rejetant sa requête en rétractation de jugement. Au soutien de son appel, il allègue notamment que le juge a commis une erreur d'abord en considérant que la vente avait eu lieu le 1er juin 1993[33], et ensuite, en énonçant que le juge qui avait accordé le permis à M. Dubreuil n'avait pas à considérer, à ce stade, la nature du droit de M. Dubreuil d'accéder à l'usine de Tourelle.

3.19 Le 8 mars 1996 : M. Lévesque, propriétaire de l'usine de Tourelle, obtient de la Cour supérieure le droit à son permis[34]

Le 17 janvier 1996, soit neuf semaines après le dépôt de la requête en *mandamus* du Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc. (M. Lévesque) et cinq jours avant l'audition de la cause, les avocats du procureur général avisent les avocats de M. Dubreuil de cette procédure. Les avocats du procureur général avisent alors les avocats de M. Dubreuil qu'ils estiment que l'engagement du 7 avril 1993 à l'effet de ne pas délivrer de permis à un tiers tant que l'affaire est devant la Cour supérieure n'est plus valide, puisque la Cour supérieure a rendu le 6 décembre 1995 sa décision sur la rétractation de jugement[35].

Le 8 mars 1996, un autre juge de la Cour supérieure fait droit à la demande du Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc., non pas sur la base de sa requête en *mandamus*, mais sur la base d'un jugement déclaratoire, à la suite d'un amendement aux procédures apporté en cours d'audition.[36] La Cour supérieure déclare que le Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc. a le droit et l'intérêt suffisants pour obtenir le permis :

---

33 Voir supra, section 3.14.

34 Le numéro du dossier de cour est le 110-05-000136-958.

35 Voir supra, sections 3.2 et 3.16.

36 Voir supra, note 21. La requête pour jugement déclaratoire vise plutôt à faire déterminer par le tribunal, en faveur de la personne qui a un intérêt, un droit pouvant lui résulter d'une loi, d'un contrat, etc.

« ... le jugement de feu l'honorable Marcel Simard, compte tenu des faits portés à la connaissance du présent Tribunal, serait inexécutoire. »[37]

Le juge se prononce aussi sur l'ordonnance de surseoir en déclarant :

« ... il n'existe présentement aucune ordonnance en vigueur enjoignant au ministre de surseoir à l'émission d'un permis d'exploitation de l'usine, en faveur de tiers. »

Depuis l'inscription en appel du 4 janvier 1996 et ce jugement du 8 mars 1996, deux autres événements sont survenus : il s'agit de la délivrance d'un permis à M. Lévesque pour l'usine de Tourelle et de l'ouverture de l'usine de Tourelle en octobre 1996.

4. CONCLUSIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

4.1 La situation en septembre 1997

Aujourd'hui, soit cinq ans et six mois depuis les premières démarches de M. Dubreuil en mars 1992, celui-ci n'a pas obtenu de permis pour l'usine de Tourelle même si la Cour supérieure a ordonné au ministre de l'Agriculture de lui en délivrer un. Par ailleurs, même si M. Dubreuil avait maintenant un permis, il ne pourrait pas l'exploiter puisque l'usine appartient à M. Lévesque depuis le 1er juin 1993, que ce dernier a obtenu son permis le 22 octobre 1996 et que l'usine est exploitée de façon sporadique depuis cette date.

D'où résulte cette situation? Est-ce la faute de M. Dubreuil? M. Lévesque y est-il pour quelque chose? Le ministre de l'Agriculture et le procureur général y ont-ils contribué? Dans l'affirmative, les gestes de ces derniers ont-ils été pleinement responsables? C'est ce que le Protecteur du citoyen va analyser.

---

37 Le jugement de l'honorable Marcel Simard est celui du 1er juin 1993 qui a ordonné au ministre de l'Agriculture d'octroyer un permis à M. Dubreuil. Voir supra, section 3.4.

Comme il l'a précisé précédemment, le Protecteur du citoyen s'est posé plusieurs questions :

M. Dubreuil a-t-il abusé de ses droits en engageant des poursuites judiciaires contre le ministre de l'Agriculture qui avait refusé de lui accorder un permis?

M. Dubreuil a-t-il été négligent pour ne pas avoir acquis un droit d'accès à l'usine de Tourelle en temps utile?

Le procureur général et le ministre de l'Agriculture étaient-ils justifiés d'invoquer, à l'occasion des procédures judiciaires, le fait que M. Dubreuil n'avait pas de droit d'accès à l'usine de Tourelle et que l'usine avait été achetée par M. Lévesque?

Le ministre de l'Agriculture était-il de bonne foi pendant les procédures?

Le procureur général a-t-il abusé de son droit de recours aux tribunaux et, par la suite, de maintenir ses appels devant la Cour d'appel?

4.2 M. Dubreuil a-t-il abusé de ses droits en engageant des poursuites judiciaires contre le ministre de l'Agriculture qui avait refusé de lui accorder un permis?

4.2.1 Rappel des faits

Le ministère de l'Agriculture appliquait, depuis 1983, les critères socio-économiques à toute demande de permis formulée par un promoteur[38]. Il le faisait en interprétant ainsi la notion d'« intérêt public » prévue dans la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments.*

Le 2 décembre 1993, le ministre de l'Agriculture obtenait du législateur la modification à cette loi pour y inclure expressément le droit de tenir compte de ces critères socio-économiques dans la

---

38 Voir supra, note 11.

délivrance des permis, et ce, non seulement pour l'avenir mais aussi pour le passé[39], sauf pour les procédures judiciaires impliquant M. Dubreuil.

Il est donc clairement reconnu dans la loi que, depuis le 2 décembre 1993, les permis sont refusés si les projets soumis ne répondent pas à des critères socio-économiques, tels les sources d'approvisionnement des produits marins, les objectifs de rationalisation du marché, la stabilisation ou la viabilité de l'industrie. Les permis continuent aussi d'être refusés si les usines ne répondent pas aux normes d'hygiène et de salubrité[40].

On a vu que, le 9 septembre 1991, la Cour d'appel s'était prononcée dans l'affaire *Alex Couture inc.*, sur la portée de la notion d'intérêt public prévue à l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*. Dans cette affaire, la Cour a déclaré que la notion d'intérêt public ne visait que les questions d'hygiène et de salubrité des installations et ne donnait pas au ministre de l'Agriculture le droit d'appliquer les critères socio-économiques[41].

4.2.2 Pourquoi la loi n'a-t-elle été modifiée que le 2 décembre 1993?

Le Protecteur du citoyen s'est interrogé sur les circonstances qui ont pu amener cette décision de modifier la loi le 2 décembre 1993.

Ce n'est vraisemblablement pas en raison directe au jugement de la Cour d'appel dans l'affaire *Alex Couture inc.*, car ce jugement remontait à septembre 1991 et il prenait pleinement effet le 2 juillet 1992[42].

---

39 Voir supra, section 3.12.

40 Voir supra, section 2.1

41 Voir supra, section 2.2.

42 Selon la loi, le jugement de la Cour d'appel pouvait faire l'objet d'un appel sur permission d'en appeler à la Cour suprême du Canada. C'est ce qui est arrivé et la Cour suprême a rejeté la demande de permission le 2 juillet 1992. Toujours selon la loi, c'est au 2 juillet 1992 que le jugement de la Cour d'appel a acquis force de loi (autorité de la chose jugée), même s'il avait été rendu le 9 septembre 1991.

Si le gouvernement avait voulu faire modifier la loi en vue d'éviter qu'une personne décide de contester une décision refusant un permis sur la base des critères socio-économiques, il aurait probablement déposé un amendement en ce sens dans les mois qui ont suivi le 2 juillet 1992.

Comme il ne l'a pas fait dans un délai relativement court, le Protecteur du citoyen a des motifs raisonnables de croire que la modification à la loi du 2 décembre 1993 résulte directement du jugement du 1er juin 1993 de la Cour supérieure qui ordonnait au ministre de l'Agriculture de délivrer un permis à M. Dubreuil.

En effet, avec ce jugement du 1er juin 1993, le ministère de l'Agriculture ne pouvait plus se considérer assuré qu'il lui était légal d'appliquer les critères socio-économiques. Pour éviter les contestations de décisions du ministre de l'Agriculture refusant un permis pour non-conformité aux critères socio-économiques, le législateur a fait rétroagir la loi à toutes les décisions qui ont pu être rendues avant le 2 décembre 1993, date de l'entrée en vigueur de la loi qui légalisait la prise en compte de ces critères. Dès lors, les refus antérieurs de permis depuis 1983 étaient pleinement légalisés.

Par ailleurs, il faut se rappeler que, à l'époque du dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale le 4 novembre 1993, et de son adoption le 2 décembre 1993, le procureur général contestait sur deux fronts la décision de la Cour supérieure du 1er juin 1993 donnant raison à M. Dubreuil : par une demande de rétractation de jugement en date du 11 juin 1993 et par un appel en date du 29 juin 1993. Or, le 2 décembre 1993, date de la modification apportée à la loi, aucun jugement n'avait été rendu sur le bien-fondé de ces deux contestations engagées par le procureur général.

Le Protecteur du citoyen doit alors se demander si le ministère de l'Agriculture a agi de manière responsable en prenant le risque de ne pas faire modifier la loi dans les mois qui ont suivi le 2 juillet 1992 et en laissant perdurer pendant 18 mois une situation qui ne pouvait que susciter de l'insécurité juridique pour les citoyens.

En effet, pendant ces 18 mois, d'un côté, le jugement de la Cour d'appel dans l'affaire *Alex Couture inc.*, était à l'effet que le ministre de l'Agriculture n'avait pas le pouvoir de refuser un permis sur la

base de critères socio-économiques et, de l'autre, le ministre de l'Agriculture continuait d'appliquer ces critères.

Il apparaît donc que le ministère de l'Agriculture, ainsi que le ministère de la Justice qui est responsable des lois, ont fait bien peu de cas de l'impact possible de l'opinion de la Cour d'appel voulant que la loi provinciale avait pour seul effet de réglementer l'hygiène et la salubrité et non le contrôle de l'industrie.

Alors que cette opinion de la Cour d'appel apparaît clairement être un motif essentiel de la décision (ratio decidendi) et non un simple commentaire non nécessaire au bien-fondé de la décision du tribunal (obiter dictum), le gouvernement aurait dû normalement, en gestionnaire responsable, dans la mesure où il entendait maintenir la politique du ministère de l'Agriculture à ce sujet, faire modifier la loi rapidement pour reconnaître expressément le droit du ministre de l'Agriculture d'appliquer les critères socio-économiques.

Or la modification est venue 18 mois plus tard. Pendant cette période, la situation ne pouvait qu'être confuse pour tout demandeur de permis. Confuse à cause des pratiques du ministère de l'Agriculture qui ne tenaient pas compte de la décision antérieure de la Cour d'appel, comme si cette décision n'avait pas existé.

4.2.3 M. Dubreuil n'a pas abusé de ses droits; c'est plutôt le ministère de l'Agriculture qui n'a pas agi de manière raisonnable en tardant indûment à modifier la loi.

À la lumière de ce qui précède, le Protecteur du citoyen estime :

- que, compte tenu de la décision de la Cour d'appel, M. Dubreuil a agi de bonne foi, légalement et raisonnablement, lorsqu'il a engagé des poursuites contre le ministère de l'Agriculture, qui lui refusait un permis sur la base de pratiques non reconnues par la Cour d'appel.

- que le délai de 18 mois pour modifier la loi a engendré une situation susceptible de donner ouverture à un recours judiciaire de la part d'un promoteur qui s'était vu refuser un permis sur la base de ces pratiques;

- que ce délai de 18 mois de la part des autorités est un délai déraisonnable causé par le défaut du ministère de l'Agriculture d'avoir agi en temps utile.

Pour ces raisons, le Protecteur du citoyen estime que le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Justice ont, en raison de ce défaut, contribué directement à la décision de M. Dubreuil d'engager une poursuite judiciaire.

M. Dubreuil, comme toute autre personne avisée, était justifié de penser que, en déposant en Cour supérieure, en mars 1993, une requête en *mandamus*, il avait des chances d'obtenir un jugement contraignant le ministère de l'Agriculture à lui délivrer le permis.

Le Protecteur du citoyen estime donc, compte tenu du contexte, que l'on ne peut reprocher à M. Dubreuil d'avoir fait preuve de témérité ou de mauvaise foi en engageant une poursuite judiciaire contre le ministère de l'Agriculture pour obtenir un permis. C'est plutôt le ministère de l'Agriculture qui a fait preuve de négligence, par son omission de modifier la loi en temps utile.

4.3 M. Dubreuil a-t-il été négligent de ne pas avoir, en temps utile, acquis des droits sur l'usine de Tourelle, y compris l'achat de celle-ci?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord examiner si l'acquisition d'un droit d'accès à l'usine de Tourelle était pertinente dans le contexte.

Compte tenu des circonstances, on peut prétendre que M. Dubreuil se devait d'obtenir un droit d'accès sur l'usine de Tourelle, soit avant d'engager une poursuite judiciaire contre le ministre de l'Agriculture, soit depuis la poursuite. Voyons ce qu'il en est.

4.3.1 M. Dubreuil aurait-il dû acquérir un droit d'accès à l'usine avant de prendre une poursuite judiciaire?

4.3.1.1 Rappel des faits

Le 15 avril 1989, par un communiqué de presse, le ministère de l'Agriculture conseille à tout promoteur de ne pas faire d'investissement avant de s'assurer qu'il pourra obtenir le permis demandé; à cette fin, le promoteur doit faire d'abord parvenir sa demande au ministère de l'Agriculture[43].

On se rappellera :

- que M. Dubreuil a commencé ses démarches pour l'obtention d'un permis le 19 mars 1992;
- qu'il a rencontré le ministre de l'Agriculture le 21 mai;
- que le 25 mai 1992, un document interne du ministère de l'Agriculture ne favorisait pas la délivrance d'un permis à M. Dubreuil;
- que le 27 mai 1992, M. Dubreuil apprend d'un attaché politique que son projet a reçu un accueil favorable bien que certaines difficultés restent à résoudre.
- que le 16 juin 1992, le ministre de l'Agriculture écrivait à M. Dubreuil pour l'informer que le projet lui apparaissait préliminaire et que, de plus, M. Dubreuil ne mentionnait aucune entente ou condition en vertu desquelles il prévoyait utiliser l'usine de Tourelle;
- que M. Dubreuil a déposé, dans les semaines qui suivent, un plan d'affaires;
- que M. Dubreuil s'est renseigné sur l'usine de Tourelle et l'a évaluée à environ 35 000 $;

---

43 Voir supra, section 2.1

- que le 30 septembre 1992, le Comité de l'intérêt public du ministère de l'Agriculture avisait M. Dubreuil que son projet n'était pas acceptable pour des motifs socio-économiques et non pas sur le fait qu'il n'avait pas de droit d'accès à l'usine;

- que M. Dubreuil a alors modifié son projet;

- que le 17 novembre 1992, le Comité de l'intérêt public du ministère de l'Agriculture maintenait son refus pour des motifs socio-économiques et non pas sur la base du droit d'accès à l'usine;

- que le 17 décembre 1992, le ministre de l'Agriculture informait M. Dubreuil officiellement qu'il lui refusait le permis sur la base des critères socio-économiques, sans faire référence au droit d'accès; il lui conseillait même de faire affaire avec les usines existantes plutôt que de relancer une usine;

- que le 18 janvier 1993, le député de Duplessis intervenait auprès du ministre de l'Agriculture pour que ce dernier change d'avis;

- que le 4 mars 1993, le ministre de l'Agriculture a répondu par la négative au député.

4.3.1.2 Analyse du Protecteur du citoyen

On constate donc que le 4 mars 1993, l'enjeu des discussions est avant tout le fait que M. Dubreuil a présenté un projet qui ne répondait pas aux politiques du ministère de l'Agriculture en rapport avec l'industrie des pêches et la transformation de poissons, et ce, compte tenu de la précarité de la situation qui prévalait dans cette industrie. C'est finalement après la réponse du ministre de l'Agriculture au député de Duplessis que M. Dubreuil abandonne ses tentatives auprès de l'Administration en vue d'obtenir un permis.

Il est vrai que la question du droit d'accès de M. Dubreuil à l'usine apparaît, le 25 mai 1992, dans un document interne du ministère de l'Agriculture qui note que les documents présentés le 21 mai 1992

par M. Dubreuil sont incomplets. Il est vrai que, le 16 mai 1992, le ministre de l'Agriculture écrit à M. Dubreuil pour lui indiquer que son projet reste très préliminaire et que devant le contenu actuel du dossier, il ne peut se prononcer favorablement et qu'en plus, le dossier ne mentionne pas les ententes ou les conditions en vertu desquelles il entend utiliser l'usine. Mais le ministre de l'Agriculture se limite à dire qu'il ne peut considérer le projet de M. Dubreuil car il lui apparaît incomplet. Après le 16 mai 1992, les pourparlers et les négociations se sont poursuivis jusqu'à ce que M. Dubreuil ait présenté suffisamment de documents et d'information pour que le ministère de l'Agriculture puisse se prononcer sur le projet.

Le Comité de l'intérêt public du ministère de l'Agriculture se prononce donc le 30 septembre 1992 et le 17 novembre 1992 et considère que le projet de M. Dubreuil ne satisfait pas aux critères d'ordre socio-économique et ne peut donc être accueilli favorablement. C'est ce que décide officiellement le ministre de l'Agriculture le 17 décembre 1992 lorsqu'il refuse le projet de M. Dubreuil. C'est ce que fait le ministre de l'Agriculture lorsqu'il confirme le 4 mars 1993, au député de Duplessis, que sa décision ne changera pas parce que les critères socio-économiques ne sont pas respectés.

On constate dès lors que, jusqu'au 4 mars 1993, le ministère de l'Agriculture, dans ses décisions officielles, n'a jamais soulevé le droit d'accès à l'usine comme un obstacle à la délivrance du permis ou comme motif de refus du permis.

Le ministère de l'Agriculture se prononçait sur le permis à partir de critères socio-économiques comme si c'était l'enjeu essentiel de la demande de M. Dubreuil.

4.3.1.3 Dans le contexte, M. Dubreuil n'avait pas à obtenir de droit d'accès à l'usine avant de prendre une poursuite judiciaire

En somme, au 4 mars 1993, M. Dubreuil n'avait aucune raison de croire que le fait qu'il n'ait pas de droit d'accès à l'usine de Tourelle constituait un obstacle à la délivrance d'un permis. Au contraire, même s'il y avait mésentente avec le ministre de l'Agriculture, M. Dubreuil avait toutes les raisons de croire que l'enjeu du refus reposait essentiellement sur le fait que son projet ne répondait pas aux

politiques économiques et financières du ministère de l'Agriculture. Le Protecteur du citoyen a toutes les raisons de croire que le ministère de l'Agriculture revendiquait d'abord le maintien de ses politiques économiques à l'égard de la demande de permis de M. Dubreuil.

Par ailleurs, même si M. Dubreuil n'avait pas acquis un droit d'accès sur l'usine de Tourelle, il savait que l'usine était abandonnée depuis 1988, que d'autres demandes de permis avaient été refusées sur cette usine sur la base des critères socio-économiques, et que l'usine valait environ 35 000 $.

Peut-on en déduire que le ministère de l'Agriculture considérait, à ce stade, que le droit d'accès de M. Dubreuil à l'usine ne constituait pas un empêchement à la délivrance du permis? Peut-on considérer que le ministère de l'Agriculture se satisfaisait du fait que l'usine de Tourelle, qui était une usine de transformation de poissons abondonnée depuis 1988, pouvait répondre, sous réserve de quelques modifications, à tout projet de transformation de poissons, que de toute façon, cette usine pouvait être achetée par toute personne qui envisageait de demander un permis pour l'exploiter? Une réponse affirmative à cette question est du domaine du probable.

De plus, le ministère de l'Agriculture aurait dû savoir que M. Dubreuil avait entamé des négociations sur cette usine puisque les documents que M. Dubreuil avait présentés au ministère de l'Agriculture référaient notamment à cette usine.

Le ministère de l'Agriculture ne semblait donc pas, au 4 mars 1992, considérer la question du droit d'accès comme un élément essentiel dans le contexte. La question était tout autre : le projet de M. Dubreuil devait être refusé parce qu'il n'était pas conforme aux politiques économiques du ministère de l'Agriculture.

En conclusion, le Protecteur du citoyen estime que M. Dubreuil n'avait aucune raison de croire que le ministère de l'Agriculture, en mars 1993, considérait le droit d'accès à l'usine de Tourelle comme un empêchement à la délivrance du permis.

On ne peut donc lui reprocher de ne pas avoir acquis de droit d'accès à l'usine de Tourelle entre le début de ses démarches préliminaires (mars 1992) jusqu'à ce qu'il intente des procédures contre le ministre de l'Agriculture (mars 1993).

Si l'on examine maintenant l'importance d'obtenir un droit d'accès sous l'angle de la décision d'affaires de M. Dubreuil, le Protecteur du citoyen en vient à la même conclusion. En effet, l'usine de Tourelle et ses installations étaient conçues pour transformer des produits marins. De plus, les opérations visées par M. Dubreuil faisaient partie d'un secteur d'activités réglementé, c'est-à-dire qu'avant que ne débute ce type d'opération, l'entreprise doit détenir un permis d'exploitation délivré par le ministre de l'Agriculture. Par conséquent, sans permis, le propriétaire d'une telle entreprise possède un bien sans véritable valeur. À quoi aurait servi à M. Dubreuil de conclure un bail lui permettant d'opérer l'usine sans avoir eu, au préalable, la conviction qu'il obtiendrait son permis; possiblement à rien, si ce n'est qu'à lui occasionner des frais inutiles?

Il faut se rappeler que le ministère de l'Agriculture avait expressément, lors de son communiqué de presse du 15 avril 1989, conseillé à tout promoteur de ne pas investir sans présenter d'abord sa demande de permis au ministère de l'Agriculture[44].

De l'avis du Protecteur du citoyen, M. Dubreuil, lors de ses tentatives afin d'obtenir son permis, était justifié de ne pas s'être préalablement assuré d'avoir un droit d'accès sur l'usine de Tourelle car rien ne pouvait laisser présager que ce droit pouvait être une exigence du ministère de l'Agriculture dans le contexte qui a prévalu de mars 1992 à mars 1993.

4.3.2 M. Dubreuil aurait-il dû acquérir un droit d'accès à l'usine après avoir pris une procédure judiciaire contre le ministère de l'Agriculture?

Le 26 mars 1993, soit 22 jours après que le ministre de l'Agriculture ait confirmé au député de Duplessis que M. Dubreuil ne pouvait obtenir de permis pour des raisons socio-économiques,

---

44 Voir supra, section 2.1.

M. Dubreuil décide de prendre une requête en *mandamus* pour contraindre le Ministre à lui délivrer un permis.

4.3.2.1 Rappel des faits

Au moment où M. Dubreuil intente une poursuite judiciaire et dans les semaines qui suivent, on constate que :

- l'usine était toujours libre.

- les avocats de M. Dubreuil avaient pris la précaution, dans le cadre de la poursuite judiciaire, de demander à la Cour supérieure d'interdire au ministre de l'Agriculture de délivrer un permis à une tierce personne pendant les procédures.

- la Cour n'a pas eu à l'interdire car, par la voix du procureur général, le ministre de l'Agriculture prenait lui-même un engagement à cet effet.

- lorsque le procureur général a contesté la procédure de *mandamus* de M. Dubreuil, il a produit les déclarations assermentées de deux fonctionnaires du ministère de l'Agriculture. Les déclarations du 23 et du 26 avril ne mentionnaient pas que M. Dubreuil n'avait pas de droit d'accès sur l'usine de Tourelle.

4.3.3 M. Dubreuil a pris les moyens raisonnables pour préserver ses droits

On constate que M. Dubreuil a pris les moyens raisonnables pour protéger ses droits en rapport avec la délivrance d'un permis pour exploiter l'usine; il s'est assuré que le ministre de l'Agriculture ne puisse délivrer un permis à un tiers tant que le litige ne serait pas réglé.

Par ailleurs, M. Dubreuil n'avait pas, dans les circonstances, à acquérir de droit d'accès sur l'usine d'autant plus qu'il n'était pas sûr d'obtenir un permis sur ordre de la cour.

Selon le Protecteur du citoyen, M. Dubreuil a, dans le contexte, pris les moyens raisonnables pour préserver ses droits.

4.4 Le procureur général et le ministre de l'Agriculture étaient-ils, pendant les procédures judiciaires, justifiés d'invoquer que M. Dubreuil n'avait pas de droit d'accès sur l'usine de Tourelle et que M. Lévesque avait acheté l'usine?

Pour résumer à ce stade, le Protecteur du citoyen a conclu que :

- M. Dubreuil était, compte tenu des circonstances, justifié de prendre un recours judiciaire contre le ministre de l'Agriculture pour tenter d'obtenir un permis;

- du début de ses démarches jusqu'à ce qu'il décide de prendre un recours judiciaire, M. Dubreuil n'avait pas à obtenir de droit d'accès à l'usine de Tourelle.

- après avoir pris un recours judiciaire, M. Dubreuil a pris les moyens raisonnables pour préserver ses droits à l'égard du permis.

Il convient maintenant d'examiner si le ministre de l'Agriculture et le procureur général étaient justifiés d'invoquer plus tard, à l'occasion des procédures, que M. Dubreuil avait perdu son droit au permis du fait qu'il n'avait pas de droit d'accès à l'usine de Tourelle et que l'usine avait été achetée par M. Lévesque.

4.4.1 Rappel des faits

C'est le 1er juin 1993, date où la Cour supérieure a ordonné au ministre de l'Agriculture de délivrer un permis à M. Dubreuil, que le procureur général a demandé à la Cour supérieure de rouvrir l'enquête (le procès) pour lui permettre d'établir que l'usine de Tourelle avait été achetée par M. Lévesque.

Or, la demande du procureur général n'a pu être entendue parce que la Cour supérieure venait de rendre son jugement en faveur de M. Dubreuil[45].

Le procureur général a par la suite demandé la rétractation du jugement favorable à M. Dubreuil en invoquant que l'usine avait été achetée par M. Lévesque[46], et ce, malgré que M. Dubreuil n'avait jamais eu de droit d'accès à l'usine.

4.4.2 Analyse et conclusion du Protecteur du citoyen : le ministre de l'Agriculture et le procureur général ont eu une conduite répréhensible

Le Protecteur du citoyen estime que le procureur général et le ministre de l'Agriculture ont le droit d'utiliser les recours permis par la loi pour défendre leurs intérêts.

Toutefois, ce qui est faisable n'est pas nécessairement souhaitable. Il faut se rappeler que la question du droit d'accès de M. Dubreuil à l'usine de Tourelle n'a jamais été invoquée comme une fin de non-recevoir à la délivrance du permis dans les diverses décisions officielles de refus.

Par ailleurs, on ne peut reprocher à M. Lévesque d'avoir acheté cette usine afin d'y opérer la transformation de poissons.

4.4.3 Le procureur général et le ministre de l'Agriculture, quoiqu'ils aient le droit d'invoquer l'achat de l'usine par M. Lévesque, ont agi, dans les circonstances, de manière répréhensible

Le Protecteur du citoyen estime que le procureur général et le ministère de l'Agriculture ont eu une conduite répréhensible. Il est manifeste qu'ils ont utilisé ce moyen tardivement.

---

45 Voir supra, section 3.3.3.

46 Voir supra, section 3.5.

Il est manifeste que les autorités, ce faisant, ont changé les règles du jeu en cours de route; il s'agit là d'un geste surprenant de la part des autorités publiques qui doivent faire preuve de transparence et de « fair play ». Transparence veut dire fournir l'information adéquate aux citoyens et avoir un processus de décision qui respecte des règles connues du public. C'est d'ailleurs le sens de l'article 5, paragraphe 2 de la *Loi sur la fonction publique*[47] qui édicte que le fonctionnaire :

> « ... doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence. »

C'est ce qui ressort également des règles dites de « justice naturelle » établies par les tribunaux depuis longtemps. C'est aussi ce qui découle du rapport Garant, à l'origine de la *Loi sur la justice administrative*[48].

En agissant ainsi, les autorités ont pris par surprise un citoyen de bonne foi.

Pour illustrer davantage le caractère inacceptable de la décision du ministère de l'Agriculture, ce dernier a adopté une attitude contraire à l'égard de M. Lévesque. Il a paradoxalement encouragé M. Lévesque, l'acheteur de l'usine de Tourelle, à obtenir un droit d'accès sur l'usine avant qu'il ne demande un permis. Ce droit d'accès ne peut être justifié par le seul fait que le Ministère était prêt à accorder des subventions pour des études de faisabilité puisque l'acquisition d'une infrastructure n'est jamais une condition préalable à une telle étude. En somme, en plus d'être inacceptable à l'égard de M. Dubreuil, l'attitude contradictoire du ministère de l'Agriculture à l'égard de M. Lévesque laisse voir de l'incohérence dans le processus de décision du Ministère.

Ces actions contradictoires du ministère de l'Agriculture à l'égard de M. Lévesque et de M. Dubreuil concernant le droit d'accès à l'usine témoignent d'un régime de « deux poids, deux mesures ».

---

47 L.R.Q., chapitre F-3.1.

48 1996, chapitre 54.

Pour illustrer davantage le manque de transparence dans le processus de décision, le ministère de l'Agriculture a, selon ce que le Protecteur du citoyen a pu observer, apparemment attendu jusqu'au 12 avril 1995 pour informer officiellement M. Lévesque[49], qui avait acheté l'usine de Tourelle le 1er juin 1993, que le permis ne lui serait pas délivré tant que les procédures judiciaires contre M. Dubreuil étaient encore pendantes.

Pour résumer, le Protecteur du citoyen estime :

- que le ministère de l'Agriculture et le procureur général ont agi déraisonnablement en attendant au 1er juin 1993, soit le jour du jugement donnant raison à M. Dubreuil, pour lui invoquer son absence de droit d'accès sur l'usine de Tourelle.

- que le ministère de l'Agriculture et le procureur général, en invoquant à M. Dubreuil son absence de droit d'accès à l'usine de Tourelle plus de cinq mois après que le ministre de l'Agriculture ait refusé officiellement le permis pour d'autres raisons, ont eu une conduite répréhensible.

Par ailleurs, cette conduite est d'autant plus répréhensible que c'est l'achat de l'usine par M. Lévesque qui était voulue par les autorités.

4.4.4 Conduite répréhensible aggravée du fait que les autorités ont contribué à ce que l'usine soit achetée par M. Lévesque avant le jugement du 1er juin qui a donné raison à M. Dubreuil

4.4.4.1 Rappel des faits

1) 17 décembre 1992 : M. Dubreuil a vu son permis refusé pour des motifs autres que l'absence de droit d'accès à l'usine de Tourelle[50].

---

49 Voir supra, section 3.15.

50 Voir supra, section 3.1.

2) 1er juin 1993 : ce n'est que lorsque M. Lévesque a obtenu son droit d'accès sur la même usine que le procureur général a allégué que le permis soit refusé à M. Dubreuil pour absence de droit d'accès[51].

3) Le ministère de l'Agriculture a encouragé M. Lévesque à acquérir l'usine, lors de la rencontre du 27 mai 1993[52].

4) Le ministre de l'Agriculture a encouragé M. Lévesque à acquérir l'usine avant que le jugement de la Cour supérieure ne soit rendu à l'égard de la demande de M. Dubreuil[53].

5) Le Ministère a non seulement incité M. Lévesque à obtenir son droit d'accès sur l'usine mais, avec le procureur général, il se tenait au courant de l'évolution de la promesse de vente que M. Lévesque a finalement signée le 1er juin.

On note en effet, qu'en plus de la tentative de réouverture d'enquête du 1er juin, le notaire qui a procédé à la transaction fait rapport au directeur des affaires juridiques des démarches et de la date précise de la promesse de vente sur l'usine.

Ce rapport du 7 juin 1993 fait suite à un « récent entretien téléphonique » et révèle que :

- le 20 mai 1993, le notaire a été mandaté pour préparer une promesse de vente;

- cette promesse a été signée par M. Lévesque, le 26 mai, avec un dépôt de 20 000 $;

- le 26 mai, le représentant du vendeur avise le notaire de la nécessité d'un dépôt du prix total de la vente, soit 40 000 $;

---

51 Voir supra, section 3.3.3.

52 Voir supra, section 3.3.1.

53 Ibid.

- le 27 mai, l'acheteur fait le dépôt de 40 000 $;

- le 31 mai, le représentant du vendeur accepte verbalement la promesse de vente;

- la prise de possession est faite le 31 mai.

On remarque que le tout s'est fait rapidement et que, selon ce rapport, la promesse d'achat et de vente fut verbalement acceptée par le vendeur le 31 mai 1993, jour qui précède le jugement du 1er juin 1993 qui ordonnera au ministre de délivrer un permis à M. Dubreuil, fait contredit par le contrat notarié du 5 janvier 1995.

4.4.4.2 Analyse et conclusion du Protecteur du citoyen : le ministre de l'Agriculture et le procureur général ont eu une conduite doublement répréhensible

Il est évident, devant ces faits, qu'il existe une corrélation ou une concomitance entre l'audition de la requête en *mandamus* de M. Dubreuil (5 mai), les différentes rencontres organisées avec M. Lévesque, la date de la finalisation de la promesse de vente entre le propriétaire de l'usine et M. Lévesque (le ou vers le 1er juin), la demande du procureur général de rouvrir le procès (1er juin), la lettre du notaire (7 juin) et la date de la demande de rétractation engagée par le procureur général (8 juin).

Il est manifeste que ces faits révèlent que le ministère de l'Agriculture a contribué activement à l'achat de l'usine de Tourelle.

Pour le Protecteur du citoyen, les gestes du ministère de l'Agriculture entourant l'achat de l'usine par M. Lévesque n'est pas étrangère à son intention ferme de ne pas délivrer de permis à M. Dubreuil et à son intention de prendre tous les moyens légaux pour que M. Dubreuil ne puisse, même s'il obtenait un permis de la Cour, l'utiliser pour l'usine de Tourelle.

Donc, non seulement le ministère de l'Agriculture avait posé des gestes manifestant son intérêt certain à voir M. Lévesque acheter l'usine, mais bien plus, il a posé ces gestes alors qu'il s'était engagé à ne pas délivrer de permis à un tiers.

4.5 Le ministre de l'Agriculture était-il de bonne foi pendant les procédures?

On a vu que le ministère de l'Agriculture était actif dans les événements entourant l'achat de l'usine de Tourelle par M. Lévesque[54].

Il convient maintenant de se demander si le Ministère, de par ses agissements à l'égard de M. Lévesque, faisait preuve de bonne foi à l'égard de M. Dubreuil.

4.5.1 Rappel des faits

Après que M. Dubreuil ait pris une poursuite judiciaire pour se faire délivrer un permis, le ministère de l'Agriculture a posé un certain nombre de gestes favorables à M. Lévesque.

Le procureur général, au nom du ministre de l'Agriculture, s'était engagé devant le tribunal, le 7 avril 1993, à ne pas délivrer de permis à un tiers sur l'usine de Tourelle.

Ainsi, le ministère de l'Agriculture a posé les gestes suivants :

1) Dans la continuité de la rencontre du 27 mai 1997 avec M. Lévesque, il a participé le 13 juillet 1993 à une rencontre visant la relance de l'usine de Tourelle par M. Lévesque[55].

2) Il a accordé le 14 octobre 1993 une subvention en rapport avec le projet de M. Lévesque[56].

---

54 Voir supra, section 4.4.3.

55 Voir supra, section 3.8.

56 Voir supra, section 3.11.

3) Il a accordé le 2 juin 1994 une deuxième subvention[57].

4) Il a examiné au cours de l'année 1994 la demande de permis de M. Lévesque[58].

5) Il a avisé M. Lévesque le 12 avril 1995 qu'il n'avait pas d'objection à lui délivrer un permis[59].

4.5.2 Conclusion du Protecteur du citoyen : le ministère de l'Agriculture a agi de manière répréhensible

Bien que le ministère de l'Agriculture n'ait jamais contrevenu à la lettre à son engagement de ne pas délivrer un permis à un tiers, il a néanmoins posé des gestes qui, à première vue, indiquent que le Ministère continuait à favoriser l'exploitation de l'usine de Tourelle par M. Lévesque. Même si ces gestes n'étaient pas illégaux, il reste que ces gestes peuvent contrevenir aux normes d'éthique.

Comme le Protecteur du citoyen n'a pu poursuivre son enquête à cause de la contestation de ses pouvoirs par le procureur général, il n'a pu aller plus loin dans l'analyse du comportement du ministère de l'Agriculture.

4.6 Le procureur général a-t-il abusé de son droit de recourir aux tribunaux et de maintenir les procédures d'appel logées devant la Cour d'appel?

4.6.1 Rappel sur le rôle du ministre de la Justice et du procureur général

Le procureur général, comme ses représentants, est le gardien de l'intérêt public; il doit concilier les intérêts du gouvernement à défendre ses lois et son administration et voir au respect des droits de tous les citoyens.

---

57 Ibid.

58 Voir supra, section 3.13.

59 Voir supra, section 3.15.

Quoiqu'il ait le droit et le devoir d'utiliser tous les moyens légaux pour défendre les intérêts du gouvernement, il doit éviter, dans ses gestes, d'en abuser. En somme, le procureur général, dans ses interventions judiciaires, doit faire preuve d'impartialité et de bonne foi.

Au Québec, c'est le ministre de la Justice qui est d'office procureur général; ces deux rôles, au Québec, ne sont pas dissociés.

La *Loi sur le ministère de la Justice*[60] prévoit notamment que le ministre de la Justice est non seulement le jurisconsulte du gouvernement, c'est-à-dire le ministre chargé notamment de conseiller le gouvernement sur le plan juridique, mais aussi il « veille à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi ». La loi prévoit également que, en qualité de procureur général, il est chargé de régler et de diriger la demande ou la défense « dans toutes les contestations formées pour ou contre la couronne ou un ministère du Québec ». De plus, lors de sa prestation de serment à titre de ministre de la Justice, il s'engage à remplir les devoirs de sa charge « avec honnêteté et justice ».

Le procureur général n'est donc ni un citoyen ordinaire ni un avocat ordinaire. Pour reprendre l'expression de la Cour suprême, dans l'arrêt *Nelles*[61] du 14 août 1989, c'est « une personne qui devait être tenue à une conduite exemplaire dans l'exercice de sa charge publique ».

En somme, comme gardien de la justice, le ministre de la Justice et procureur général, doit respecter les lois et les règles de comportement découlant de l'éthique et des normes imposées par les tribunaux. Il doit le faire de manière exemplaire. Ces normes exigent qu'il agisse avec le plus d'impartialité possible et respecte les règles de justice naturelle : un pouvoir discrétionnaire n'est pas un pouvoir arbitraire. Il doit aussi respecter les chartes des droits qui, entre autres, protègent les citoyens des abus et de l'arbitraire du gouvernement et de ses ministères et organismes.

---

60 L.R.Q., c. M-19.

61 *Nelles* c. *Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario et Al.*, [1989] 2 S.C.R., p. 170.

4.6.2 L'action du procureur général à travers les contestations judiciaires

4.6.2.1 Remarques préliminaires

On se rappellera que, le 1er juin 1993, la Cour supérieure a ordonné au Ministre de délivrer un permis à M. Dubreuil.

Une telle décision judiciaire pouvait être contestée par le procureur général de deux façons :

A) En logeant un appel de la décision quant au fond :

La contestation du procureur général peut reposer sur le fait que le tribunal qui a ordonné la délivrance du permis n'a pas correctement interprété la loi : il n'a pas donné à la loi son véritable sens, il n'a pas reconnu que la loi, en matière de délivrance de permis, donnait au ministre de l'Agriculture le pouvoir de refuser un permis parce que le projet présenté par M. Dubreuil ne répondait pas aux critères socio-économiques. Dans ce cas, le procureur général a la discrétion d'en appeler du jugement sur cet aspect. C'est ce qu'il a fait en logeant son appel du 29 juin 1993 devant la Cour d'appel[62].

B) Moyens de procédure en rapport avec le droit d'accès à l'usine :

Il se pourrait également que le tribunal ait ordonné la délivrance du permis sans avoir devant lui tous les faits essentiels; s'il avait été au courant de tous ces faits, il se peut qu'il eût rendu un jugement différent et qu'il n'eût donc pas ordonné que le permis soit délivré à M. Dubreuil. Si l'on croit qu'un permis doit être rattaché à une usine, on peut penser que si l'usine appartient à un tiers voulant de son côté exploiter une entreprise de transformation de poissons et, pour ce faire, obtenir un permis, le tribunal pourrait décider que le permis ne soit pas délivré à M. Dubreuil puisque l'objet du permis, soit l'exploitation de l'usine, n'aurait aucune utilité car l'usine appartient déjà à ce tiers. Il s'agit là d'un

---

62 Voir supra, section 3.6.

fait essentiel. Lorsqu'on veut établir un tel fait essentiel, plusieurs moyens de procédure peuvent être utilisés :

- **Un premier moyen à la disposition du procureur général : une demande de réouverture d'enquête au tribunal**

On peut, tant que le jugement n'est pas rendu, demander au tribunal saisi de l'affaire, de considérer un fait essentiel (vente de l'usine à un tiers) avant que le jugement ne soit rendu : c'est ce qu'on appelle la réouverture d'enquête et le procureur général a, le 1er juin, tenté sans succès de l'obtenir puisque le jugement venait d'être rendu[63].

- **Un deuxième moyen à la disposition du procureur général : la demande de rétractation de jugement**

Si la réouverture d'enquête ne peut être obtenue, le procureur général a la discrétion de faire valoir, après que le jugement a été rendu, ce fait essentiel (vente de l'usine à un tiers) en montrant notamment que ce fait existait avant le jugement, qu'il n'était pas à la connaissance de la partie qui entend le faire valoir, et que si le juge l'avait su, il aurait probablement, là encore, rendu une décision différente. La procédure utilisée alors s'appelle une requête en rétractation de jugement. C'est ce que le procureur général a utilisé le 11 juin 1993[64].

Cette demande de rétractation de jugement nécessite deux décisions de la part du tribunal appelé à l'entendre : une décision préliminaire sur la recevabilité de la demande et une décision sur le bien-fondé de la demande, c'est-à-dire lors d'un procès sur le fond.

---

63 Voir supra, section 3.3.3.

64 Voir supra, section 3.5.

- **La recevabilité de la demande de rétractation de jugement : la Cour supérieure a décidé que la demande du procureur général était, à cette étape, recevable**

En effet, il faut d'abord établir que la demande de rétractation est recevable; notamment a-t-on, à première vue, de bonnes raisons pour présenter la demande? La demande a été accueillie favorablement par un juge de la même cour. Mais cela ne suffit pas. Il faut par la suite que le procureur général prouve le bien-fondé de la demande de rétractation lors d'une audition sur le fond[65].

- **Le bien-fondé de la rétractation : la Cour supérieure a dit non**

C'est encore un juge de la Cour supérieure qui décide du bien-fondé de la demande de rétractation du jugement contesté de cette même cour. Or, en l'espèce, cette même cour décidait, le 6 décembre 1995, plus de deux ans plus tard, que la demande de rétractation de jugement prise par le procureur général ne devait pas être accordée, notamment parce que, de l'avis de la Cour, la vente avait eu lieu le même jour que le jugement du 1er juin et non avant[66].

C'est alors que, le 4 janvier 1996, le procureur général en a appelé de cette décision du 6 décembre 1995 à la Cour d'appel[67]. Cet appel n'a pas encore été entendu par le tribunal.

Une fois l'appel entendu, si la Cour d'appel ne donne toujours pas raison au procureur général, celui-ci pourra, théoriquement, tenter de s'adresser à la Cour suprême.

Si, au contraire, la Cour d'appel donne raison au procureur général, il se pourrait que M. Dubreuil tente de s'adresser à la Cour suprême.

---

65 Voir supra, section 3.5.

66 Voir supra, section 3.14. C'est l'article 483, par. 7 du *Code de procédure civile du Québec* qui régit cette question.

67 Voir supra, section 3.17.

Mais ce n'est pas tout : tant que la Cour d'appel n'aura pas rendu sa décision sur le bien-fondé de la demande de rétractation, les parties ne pourront procéder sur l'autre appel.

- **Réflexions sur les remarques préliminaires**

On doit réaliser que tant que toute la question de la rétractation n'est pas réglée, l'autre appel (celui du 29 juin 1993) sur le fond du jugement ne peut procéder; on se rappellera que cet appel vise principalement la question à savoir si le juge, toujours dans sa décision du 1er juin 1993, a mal ou bien interprété la loi qui régit la délivrance des permis.

Les procédures pourraient cependant être accélérées si le procureur général décidait de joindre les deux procédures d'appel devant la Cour d'appel, soit l'appel sur le fond du jugement du 1er juin et l'appel sur la décision de rejeter la demande de rétractation de ce même jugement en regard du fait essentiel nouveau.

Le Protecteur du citoyen estime qu'on est très loin d'une solution par la voie judiciaire. Le tout semble paralysé.

Examinons maintenant le comportement du procureur général à travers les procédures.

4.6.2.2 Le comportement du procureur général à travers la demande de réouverture d'enquête

Le procureur général était au courant des démarches de M. Lévesque pour acheter l'usine de Tourelle. En effet, une promesse de vente et d'achat de l'usine avait eu lieu le ou vers le 1er juin 1993, date où le jugement du tribunal a ordonné la délivrance du permis; on se souviendra aussi que le procureur général demandait une réouverture d'enquête le même jour. Le procureur général, pour pouvoir présenter sa demande, devait donc savoir que la promesse de vente de l'usine à M. Lévesque venait d'être acceptée par le vendeur.

4.6.2.3 Le comportement du procureur général à travers la demande de rétractation de jugement du 1er juin 1993

Par sa requête en rétractation de jugement, le procureur général visait à faire modifier la décision ordonnant qu'un permis soit délivré à M. Dubreuil en invoquant notamment et en prouvant que la vente de l'usine de Tourelle a eu lieu avant le 1er juin 1993, et que cette vente empêchait le ministre de l'Agriculture de délivrer un permis à M. Dubreuil.

La requête n'a pas été jugée recevable notamment parce que, selon le tribunal, la vente n'a pas eu lieu avant le 1er juin et que, de toute façon, la question du droit d'accès à l'usine n'était pas pertinente.

On se rappellera que la promesse de vente de l'usine qui avait été conclue à l'époque n'était pas datée. On constate aujourd'hui, avec l'acte de vente notarié daté du 5 janvier 1995, qui confirme la promesse de vente antérieure, que cette promesse de vente a effectivement été signée le 1er juin 1993, soit le jour du jugement ordonnant la délivrance de permis. Or, on sait que pour avoir gain de cause, le procureur général doit tout d'abord prouver que la promesse de vente a eu lieu avant le 1er juin 1993 et par la suite convaincre le juge que la décision du premier juge aurait été différente..

Devant une telle évidence confirmée par un contrat notarié, on se demande pourquoi le procureur général a poursuivi sa requête en rétractation de jugement et maintient aujourd'hui son appel de la décision de la Cour supérieure du 6 décembre 1996.

La Cour d'appel est saisie de la question de la rétractation et ce n'est pas le rôle du Protecteur du citoyen d'influencer la Cour d'appel ou de s'y substituer. Néanmoins, le Protecteur du citoyen a le pouvoir et le devoir de se demander s'il est raisonnable que le procureur général maintienne cette procédure alors qu'il a en main l'acte de vente du 5 janvier 1995 qui confirme que la promesse de vente acceptée date du 1er juin 1993.

La situation est tellement claire que le Protecteur du citoyen estime que le procureur général n'a aucune raison valable de maintenir cet appel. Son maintien constitue un geste abusif.

4.6.2.4 Le comportement du procureur général à travers l'appel sur le fond de la décision du 1er juin 1993

4.6.2.4.1 L'appel du 29 juin 1993 sur la portée de la loi

L'appel du 29 juin logé par le procureur général vise principalement à démontrer que la loi qui régit la délivrance des permis autorise le Ministère à refuser un permis si le projet présenté par M. Dubreuil ne répond pas aux critères socio-économiques.

Selon le Protecteur du citoyen, cet appel n'a plus le caractère d'intérêt public. On se rappellera en effet que, le 2 décembre 1993, la loi était modifiée pour confirmer le pouvoir du ministre de l'Agriculture de refuser un permis en raison des critères socio-économiques.

C'est dire qu'à compter du 2 décembre 1993, pour toutes les demandes de permis formulées depuis cette date, le ministre de l'Agriculture a clairement le droit d'agir ainsi. Dès lors, maintenir son appel sur cette question ne présente aucun intérêt pour le Ministère à l'égard des demandes de permis formulées postérieurement par des promoteurs.

Pour le passé, cette même loi valide rétroactivement toutes les décisions de refus que le Ministère a pu rendre avant le 2 décembre. Donc, ces décisions ne risquent pas d'être contestées. Là encore, il n'y a aucun intérêt de maintenir l'appel.

Et comme la loi prévoyait qu'elle ne s'appliquait pas à la demande de permis de M. Dubreuil, le seul intérêt de maintenir l'appel est de faire changer la décision du 1er juin 1993 qui ordonnait la délivrance du permis à M. Dubreuil.

En somme, depuis la modification législative du 2 décembre 1993, la portée de la notion d'intérêt public de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* est devenue une question académique, puisque le jugement à venir n'aura aucun effet sur la loi telle que

modifiée. Par conséquent, l'insistance du procureur général dans cette affaire donne aujourd'hui toutes les apparences d'un conflit à finir entre le ministère de l'Agriculture et M. Dubreuil.

En effet, comment expliquer aujourd'hui ce comportement alors que, même si le Ministère délivrait un permis à M. Dubreuil, celui-ci devrait aussi respecter la réglementation concernant la salubrité et l'hygiène et devrait, par ses propres moyens, obtenir un droit d'accès à l'usine? Or, l'usine appartient à M. Lévesque et cette usine est aujourd'hui en opération. Il faudrait, pour que le permis puisse être exploité, que M. Lévesque accepte de vendre l'usine à M. Dubreuil. Cette question apparaît hypothétique.

On peut cependant imaginer que si la Cour d'appel donnait raison à M. Dubreuil, et sous réserve que le procureur général n'en appelle pas d'une telle décision, cela signifierait que M. Dubreuil aurait un permis qu'il ne pourrait pas utiliser. Serait-il alors dans une situation où il pourrait engager une poursuite en dommages-intérêts contre le Ministère et établir que le Ministère a eu tort de lui refuser un permis et que, s'il ne peut l'utiliser aujourd'hui, c'est à cause des agissements respectifs du procureur général et du Ministère qui l'auraient empêché de l'obtenir en temps utile?

4.6.2.4.2 L'appel du 29 juin 1993 : un motif incident

Parmi ses motifs d'appel sur le fond, le procureur général soutient que le jugement n'a pas tenu compte qu'avant d'obtenir un permis le demandeur doit également satisfaire à des normes d'hygiène et de salubrité. En somme, le procureur général énonce que le jugement du 1er juin 1993, ordonnant la délivrance du permis à M. Dubreuil, ne peut pas être exécuté tel qu'il est rédigé.

Le Protecteur du citoyen ne peut souscrire à l'argument du procureur général. Il est reconnu qu'un juge est présumé connaître le droit et qu'il ne peut transgresser la loi. Par conséquent, l'ordonnance émise dans le jugement du 1er juin 1993 ne peut être interprétée comme obligeant le ministre de l'Agriculture à délivrer un permis à M. Dubreuil sans que le Ministre n'ait pu s'assurer du respect des normes réglementaires. Il est d'autant plus difficile de conclure différemment que le juge, en émettant cette ordonnance, venait d'analyser la finalité de la loi. Le juge était donc bien conscient de

l'obligation de respecter les normes réglementaires concernant la salubrité et l'hygiène par tout futur détenteur de permis. Le respect de ces normes était donc implicitement inclus dans l'ordonnance du 1er juin 1993.

Rappelons, de plus, que les normes d'hygiène et de salubrité doivent naturellement être respectées, non seulement au moment de la délivrance du permis mais aussi durant toute la durée du permis. Par conséquent, en supposant que même si le permis avait été délivré à M. Dubreuil dès le 2 juin 1993, ce dernier n'aurait pu l'utiliser sans s'assurer, au préalable, qu'il respectait la loi. Dans le cas contraire, le Ministère aurait été tout à fait justifié de se prévaloir des pouvoirs prévus à l'article 15 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* afin d'annuler ou suspendre le permis de M. Dubreuil.

Il n'était donc pas raisonnable d'en appeler du jugement du 1er juin 1993 en prétendant que l'ordonnance n'était pas exécutable telle que rédigée, ni de craindre à une possible condamnation pour outrage au tribunal sur cette base.

4.6.2.4.3. L'offre de la Cour d'appel le 9 août 1993

Il faut se rappeler que le procureur général n'a pas retenu l'offre de la Cour d'appel, en date du 9 août 1993, d'entendre la cause de manière accélérée[68]. Une telle option aurait permis une solution complète du litige, à tout le moins, sur la portée de la loi. Cette option aurait aussi préservé temporairement les droits du gouvernement, si le gouvernement songeait déjà, le 9 août, à faire modifier la loi, ce qu'il a fait le 2 décembre 1993. Il est difficile de comprendre pourquoi le procureur général n'a pas accepté cette offre.

---

68 Voir supra, section 3.9. Il est à noter que M. Dubreuil n'a pas lui non plus donné suite à cette offre. Cependant, afin que cette offre puisse être acceptée, cela impliquait de la part du procureur général qu'il se désiste de sa requête en rétractation de jugement du 11 juin 1993. Dès lors, M. Dubreuil n'aurait eu qu'avantage à l'accepter car, au lieu qu'il y ait deux recours contre le jugement qui lui donnait raison, il n'y en aurait eu qu'un seul.

4.6.2.5 Le comportement du procureur général à travers la requête en *mandamus* prise par M. Lévesque pour obtenir son permis

On se rappellera que M. Lévesque, le 6 novembre 1995, a pris une requête en *mandamus* pour contraindre le ministère de l'Agriculture à lui délivrer un permis pour opérer l'usine de Tourelle dont il était propriétaire depuis le 1er juin 1993[69].

En effet, le permis lui avait été d'abord refusé par le ministère de l'Agriculture, le 21 décembre 1994, puis le ministère de l'Agriculture a avisé l'entreprise, le 12 avril 1995, qu'il ne s'objectait plus à la délivrance du permis parce que le projet était « désirable dans l'intérêt public ». Le ministère de l'Agriculture l'informait également qu'il fallait respecter les normes d'hygiène et de salubrité et qu'il devait se qualifier comme exploitant en obtenant les garanties d'accès à l'usine. L'offre de permis valait jusqu'au 30 avril 1996 mais la délivrance de permis était suspendue « dans le cadre des procédures judiciaires actuellement en cours. »[70]

Or, le 6 novembre 1995, l'entreprise prend une procédure judiciaire pour forcer le ministère de l'Agriculture à lui délivrer le permis.

Que s'est-il passé entre l'offre de permis du ministre de l'Agriculture du 12 avril 1995 et le 6 novembre 1995 où M. Lévesque a engagé des procédures contre lui?

On notera les événements suivants :

- le 11 mai 1995, le procureur général a demandé à la Cour supérieure d'être libéré de son engagement de ne pas délivrer de permis à un tiers tant que les procédures impliquant le ministère de l'Agriculture et M. Dubreuil n'étaient pas réglées en Cour supérieure[71]. Cet

---

69 Voir supra, section 3.16.

70 Voir, à l'annexe 2, le rapport préliminaire du Protecteur du citoyen, page 87 de l'annexe, la lettre du 12 avril 1997 du ministre de l'Agriculture.

71 Voir, à l'annexe 2, le rapport préliminaire du Protecteur du citoyen, section 3.21, page 28.

engagement avait été pris le 7 avril 1993[72]. Finalement, après s'être entendu avec les avocats de M. Dubreuil, le procureur général décide alors de retirer sa demande.

- le 14 juin 1995, M. Lévesque écrit à la Cour pour exprimer son désespoir et son désarroi de ne pas pouvoir obtenir son permis[73].

Que s'est-il passé entre le 6 novembre 1995, date de la procédure engagée par M. Lévesque pour obtenir son permis et le moment où sa cause a été entendue en février 1996?

- le 6 décembre 1995, la Cour supérieure rejette la demande de rétractation du jugement formulée par le procureur général[74].

Ce fait est important pour la suite des événements : cela signifie que la procédure judiciaire engagée par M. Dubreuil n'est plus devant la Cour supérieure. En effet, depuis le 6 décembre 1996, il n'y a plus d'instance visant M. Dubreuil devant la Cour supérieure pour cette affaire. Les seules causes pendantes sont devant la Cour d'appel.

Or, quelle était la nature de l'engagement pris devant la Cour supérieure par le procureur général au nom du ministère de l'Agriculture : de ne pas délivrer de permis à qui que ce soit sur l'usine de Tourelle tant que la cause impliquant M. Dubreuil devant la Cour supérieure ne sera pas terminée. Puisque les procédures sont alors devant la Cour d'appel, la voie était libre pour M. Lévesque pour demander son permis et la voie était aussi libre pour le ministère de l'Agriculture à délivrer ce permis à M. Lévesque.

C'est le 8 mars 1996 que le juge qui entend la cause de M. Lévesque déclare que ce dernier a le droit et l'intérêt suffisants pour obtenir le permis; le juge précise que le jugement du 1er juin 1993

---

72 Voir supra, section 3.2.

73 Voir, à cet égard, le rapport préliminaire du Protecteur du citoyen, p. 28, section 3.21.

74 Voir supra, section 3.17.

ordonnant la délivrance du permis à M. Dubreuil serait inexécutoire[75] et que l'engagement de ne pas délivrer un permis à un tiers n'est plus en vigueur.

Le juge qui a siégé n'était pas tenu de savoir que, par ailleurs, le procureur général avait déjà logé un appel à la Cour d'appel où, justement, la question du caractère exécutoire du jugement devait être débattue.

Par ailleurs, on note que même si les procédures impliquant M. Dubreuil sont terminées en Cour supérieure, c'est le procureur général qui a tout ramené devant la Cour d'appel car aucun des jugements sur le fond de la Cour supérieure impliquant M. Dubreuil et le ministère de l'Agriculture ne donnait raison au procureur général.

La question qui se pose est la suivante : le procureur général a-t-il agi raisonnablement?

Le Protecteur du citoyen est certain que non. En effet, c'est le procureur général qui a inscrit un appel pour y débattre notamment de la question à savoir si le jugement qui ordonnait au ministère de l'Agriculture de délivrer un permis à M. Dubreuil était exécutoire. Il avait logé cet appel le 29 juin 1993.

C'est toujours le procureur général qui avait, le 4 janvier 1996, inscrit un appel sur le jugement sur la rétractation, appel qui visait justement à déterminer si M. Dubreuil avait ou non droit à son permis parce que l'usine appartenait maintenant à M. Lévesque et que M. Dubreuil n'avait pas de droit d'accès à l'usine.

Or, le procureur général, qui représente le ministère de l'Agriculture dans la cause qui implique M. Lévesque, agit comme s'il n'avait pas logé d'appels à la Cour d'appel.

En effet, le procureur général demande, dans son appel du 29 juin 1993 à la Cour d'appel, de déterminer si le jugement donnant raison à M. Dubreuil était ou non exécutoire. Par ailleurs, au

---

[75] Voir supra, section 3.19

procès mettant en cause M. Lévesque devant la Cour supérieure, le procureur général plaide devant la Cour supérieure que le jugement donnant raison à M. Dubreuil est inexécutoire.

En effet, le procureur général demande à la Cour d'appel, dans son appel du 4 janvier 1996, de déterminer si M. Dubreuil a droit à son permis bien que l'usine concernée ait été vendue à M. Lévesque et que M. Dubreuil n'avait plus de droit d'accès à l'usine. Par ailleurs, au procès mettant en cause M. Lévesque devant la Cour supérieure, le procureur général plaide devant cette même cour que M. Dubreuil n'a pas droit à son permis parce que l'usine appartient à M. Lévesque.

Le Protecteur du citoyen estime que cette façon de faire est nettement déraisonnable puisque le procureur général, dans des causes qui ont procédé différemment mais en rapport direct ou indirect avec la même usine, se comporte de manière opposée, voire contradictoire. Le bras droit du procureur général, devant la Cour supérieure, ne peut ignorer ce que fait son bras gauche, devant la Cour d'appel, principalement lorsque c'est le même procureur qui agit dans tous les procès et que le permis se rapporte à la même usine.

Le Protecteur du citoyen estime que le procureur général n'a pas le droit d'avoir une telle attitude qui semble manquer aux règles élémentaires d'éthique. Le procureur général fait peu de cas de ce qu'il revendique de la Cour d'appel puisqu'il n'attend pas le jugement mais fait régler la question par un autre juge de la Cour supérieure.

4.7 Remarques additionnelles

1. Le Protecteur du citoyen est conscient que cette affaire est compliquée et que, malgré l'effort de simplification, il restera toujours des éléments obscurs, car l'enquête du Protecteur du citoyen touche à la fois à la complexité des procédures, de décisions du ministère de l'Agriculture, au rôle du procureur général qui défend les intérêts du ministère de l'Agriculture et à la nature des liens entre les actions du ministère de l'Agriculture et les actions du ministère de la Justice. Le rapport établit aussi des liens entre la chronologie des événements et des questions juridiques ou techniques.

2. Le Protecteur du citoyen estime que le procureur général n'était pas justifié de contester le pouvoir du Protecteur du citoyen de faire enquête dans cette affaire.

On se rappellera que le procureur général contestait principalement la compétence du Protecteur du citoyen en invoquant qu'il ne peut se prononcer sur une affaire dont les tribunaux sont saisis par M. Dubreuil, alors que celui-ci a aussi déposé une plainte au Protecteur du citoyen; ce qui serait contraire à la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.

Ce raisonnement ne tient pas. En effet, la procédure engagée par M. Dubreuil a toujours visé à obtenir un permis du ministre de l'Agriculture. La contestation engagée par le procureur général a porté sur cette même question.

Or, le Protecteur du citoyen n'a pas enquêté pour déterminer si M. Dubreuil avait le droit, selon la loi, d'obtenir son permis, pas plus que pour déterminer si le ministre de l'Agriculture avait, en refusant le permis, contrevenu à la loi et, ce faisant, créé un préjudice injustifié à M. Dubreuil.

Le Protecteur du citoyen s'est limité à examiner si le ministère de l'Agriculture et le procureur général, dans leurs actions respectives ou concertées en rapport avec cette affaire, ainsi qu'à travers les circonstances et événements entourant cette affaire, avaient posé des gestes ou pris des décisions déraisonnables et génératrices d'injustices et d'abus qui ont causé un tort sérieux à M. Dubreuil. Le Protecteur du citoyen ne s'est jamais substitué au tribunal sur le fond de l'affaire. La contestation du procureur général était donc sans fondement.

En somme, avec cette attitude, le procureur général a refusé l'examen public du Protecteur du citoyen non seulement dans l'administration du ministère de l'Agriculture, mais également dans l'administration de ses propres affaires.

3. Le Protecteur du citoyen déplore que des décisions aient été déraisonnables. Il ne suffit pas qu'une décision prise par l'Administration soit conforme à la loi, encore faut-il que, dans des circonstances données, elle ne soit pas déraisonnable, inusitée, contraire aux standards

d'impartialité et de transparence. Comme le Protecteur du citoyen le rappelle à l'occasion, l'Administration doit avoir un comportement irréprochable; elle n'est pas une organisation ordinaire et ne peut se comporter comme telle; l'Administration doit donc agir dans l'intérêt public et dans l'intérêt de tous les citoyens.

Incidemment, le Protecteur du citoyen considère que l'équilibre des rapports de force entre l'État et les citoyens et les entreprises est fragile. L'Administration est, à toutes fins pratiques, un monopole qui a pour elle les ressources et les moyens; or, le rapport du Protecteur du citoyen montre que ces ressources et moyens n'ont pas toujours été utilisés à bon escient.

4. Le Protecteur du citoyen considère – et maintenant la situation est claire pour l'avenir avec la loi adoptée le 2 décembre 1993 – qu'il est légitime pour le gouvernement, dans les secteurs d'activités qu'il considère importants pour l'économie et l'emploi, d'agir en partie comme régulateur du marché par le biais du système de permis. Il est légitime de vouloir maintenir une industrie régionale qui, à cause de problèmes d'approvisionnement, risque de péricliter et de créer des dommages à la collectivité.

Mais cette autorité ne peut s'exercer sans respecter les règles fondamentales de justice et d'équité pour des entreprises particulières, en n'agissant pas avec transparence, en créant des vides juridiques, en modifiant les règles du jeu en cours de route, en appliquant une politique de deux poids, deux mesures, en déployant l'arsenal juridique de manière excessive. Tout citoyen, au Québec, pourrait subir le sort qu'a subi M. Dubreuil. Pour le Protecteur du citoyen, ces situations ne doivent plus se répéter.

5. RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

5.1 Rappel des conclusions du Protecteur du citoyen

1. M. Dubreuil a agi de bonne foi et de manière raisonnable en engageant, dans le contexte, des procédures judiciaires pour contraindre le ministre de l'Agriculture à lui délivrer un permis.

2. M. Dubreuil a agi de bonne foi et de manière raisonnable en n'acquérant pas, dans le contexte, de droit d'accès à l'usine de Tourelle avant de prendre des procédures.

3. M. Dubreuil a agi de bonne foi et de manière raisonnable en préservant ses droits pour l'avenir depuis le début des procédures.

4. Le ministère de l'Agriculture et le ministre de la Justice ont fait preuve de négligence en omettant de faire modifier la loi dans un délai raisonnable pour donner clairement au ministre de l'Agriculture le pouvoir de refuser des permis sur la base de critères socio-économiques.

5. Le procureur général et le ministre de l'Agriculture ont été déraisonnables lorsqu'ils ont, seulement à la fin des procédures judiciaires prises par M. Dubreuil, invoqué l'absence de droit d'accès à l'usine de Tourelle.

6. Le ministère de l'Agriculture n'était pas de bonne foi, a manqué à l'éthique et a donc agi déraisonnablement en incitant M. Lévesque à acheter l'usine de Tourelle et en s'associant à lui pour qu'il obtienne son permis sur l'usine de Tourelle. Ces actions ont eu pour effet de paralyser la demande de permis de M. Dubreuil et de faire en sorte que ce dernier, même s'il obtenait un permis, ne pourrait pas s'en servir; d'autant plus qu'il y avait eu engagement de ne pas délivrer de permis à un tiers.

7. Le procureur général abuse de sa position en maintenant ses appels devant la Cour d'appel.

8. Le procureur général a manqué à l'éthique et a été déraisonnable en faisant régler par un juge de la Cour supérieure les questions qu'il avait soumises à la Cour d'appel par le jeu de ses propres contestations du jugement de deux autres juges de la Cour supérieure qui avaient donné raison à M. Dubreuil.

En somme, le ministère de l'Agriculture, le ministère de la Justice et le procureur général, par leurs gestes et décisions, ont commis des manquements à l'éthique et ont fait preuve de négligence.

Le ministre de l'Agriculture a commis des manquements à l'éthique et a abusé de ses pouvoirs.

La conjonction de ces facteurs a causé des dommages à M. Dubreuil qui, aujourd'hui, ne pourra plus exploiter son permis même s'il avait ultimement gain de cause.

L'ensemble des actions du ministre de l'Agriculture et du procureur général constitue une faute de leur part qui oblige à la réparation de ces dommages.

M. Dubreuil pourrait poursuivre ses procédures en Cour d'appel, là où le procureur général l'a conduit.

Toutefois, M. Dubreuil a déjà dû engager plus de 100 000 $ en frais d'avocat pour se retrouver dans une situation sans issue. Le Protecteur du citoyen juge qu'il s'agit de sommes considérables et qu'il y a lieu maintenant de clore cette affaire d'une autre façon.

D'ailleurs, le Protecteur du citoyen a souligné plusieurs fois que les citoyens doivent trop souvent abandonner leurs droits par usure ou faute de moyens financiers alors que le gouvernement, lui, a des moyens illimités pour contester les droits des citoyens.

5.2 Nature des recommandations du Protecteur du citoyen

5.2.1 À l'égard du procureur général et de M. Dubreuil :

1re : que le procureur général abandonne les procédures qu'il a engagées à l'égard de M. Dubreuil soit :

- l'appel sur le jugement rendu sur la requête en rétractation de jugement
- l'appel sur le jugement accueillant la requête en *mandamus*

2e : que le procureur général compense financièrement M. Dubreuil pour les dépenses et frais raisonnables qu'il a dû engager au niveau judiciaire;

3° : que, en contrepartie, M. Dubreuil renonce à son permis.

5.2.2 À l'égard du ministère de l'Agriculture :

4° : que le ministère de l'Agriculture indemnise raisonnablement M. Dubreuil pour les dommages qu'il a subis, autres que ceux visés dans 5.2.1, et directement reliés au comportement fautif du Ministère.

5.2.3 Plus généralement, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Agriculture :

5° : de revoir l'ensemble de ses mécanismes et procédures de décision en matière d'attribution de permis pour qu'ils soient connus et transparents;

6° : d'en éliminer les éléments qui peuvent donner ouverture à l'arbitraire;

7° : de motiver de manière plus explicite ses décisions lorsqu'il refuse un permis.

5.2.4 Plus généralement, le Protecteur du citoyen recommande au procureur général et ministre de la Justice :

8° : de revoir ses mécanismes et procédures de décision en ce qui regarde l'usage des procédures judiciaires en matières civile et administrative, de façon à ce que le recours aux procédures, tant en demande qu'en défense et tant en première instance qu'en appel, soit encadré par des critères qui tiennent compte à la fois de l'intérêt public de défendre l'Administration et de l'intérêt public de la collectivité et de ses membres.

9° : que le ministre de la Justice, lorsque les jugements des tribunaux ont pour effet de remettre en question les pouvoirs du gouvernement inscrits dans des lois, s'il ne peut se satisfaire de ces jugements au nom de l'intérêt public, voit à réagir rapidement en faisant modifier les lois concernées pour ne pas créer de situations de vide ou d'insécurité juridique au détriment des citoyens.

Annexe 2

RAPPORT PRÉLIMINAIRE SUR LES CIRCONSTANCES ENTOURANT LE REFUS DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DE DÉLIVRER UN PERMIS D'EXPLOITATION D'UNE USINE DE TRANSFORMATION DE PRODUITS MARINS À LES COURTIERS J. D. & ASSOCIÉS, LTÉE

Faits, droit et interrogations

Le Protecteur du citoyen

18 octobre 1996

TABLE DES MATIÈRES

1. **LE MANDAT DU PROTECTEUR DU CITOYEN** 1

2. **LA PLAINTE** 1

3. **LES FAITS RÉVÉLÉS PAR L'ENQUÊTE** 3

3.1 LA POLITIQUE ADMINISTRATIVE DE DÉLIVRANCE DES PERMIS D'EXPLOITATION DES PRODUITS MARINS 3

3.1.1 Les dispositions de la loi en matière de délivrance de permis d'exploitation 3

3.1.2 La teneur et le fondement de la politique administrative de délivrance des permis 6

3.1.3 15 avril 1989 : le communiqué de presse sur la prise en considération de l'intérêt public dans la délivrance des permis d'usines de transformation 7

3.1.4 22 novembre 1991 : la lettre du sous-ministre adjoint des pêches et de l'agriculture commerciale au directeur général de Gaspé Cured enr. 7

3.1.5 1er septembre 1992 : une autre annonce officielle de la politique administrative de délivrance des permis 8

3.1.6 Novembre 1993 : le ministre délégué informe l'Assemblée nationale que la politique administrative de délivrance des permis existe depuis 1983 9

3.1.7 9 septembre 1991 : l'affaire Alex Couture inc. et le rôle des permis délivrés en vertu de la loi 9

3.2 LES FAITS RELATIFS À LA DEMANDE DE PERMIS DU COURTIER ET AU REFUS PAR LE MINISTRE 13

3.2.1 Mars 1992 : les démarches préliminaires du Courtier auprès du Ministère 13

3.2.2 Mai et juin 1992 : la demande de permis par le Courtier 13

3.2.3 16 juin 1992 : le Ministre avise le Courtier qu'il ne peut se prononcer favorablement sur sa demande de permis 14

3.2.4 Dépôt d'un plan d'affaires par le Courtier 15

3.2.5 Août 1992 : les démarches préliminaires par le Courtier auprès du propriétaire de l'usine afin de vérifier la disponibilité de l'usine 15

3.2.6 29 septembre 1992 : suivi par le Ministère du dépôt du plan d'affaires : la première décision négative du Comité de l'intérêt public des produits marins du Ministère 16

3.2.7 Le Courtier fait alors des modifications importantes à son projet 17

3.2.8 17 novembre 1992 : la deuxième décision négative du Comité de l'intérêt public du Ministère 17

3.2.9 17 décembre 1992 : le refus définitif du permis par le Ministre délégué 17

3.2.10 Constat 18

3.2.11 Début 1993 : le désaccord du Courtier et les démarches subséquentes 18

3.3 LES PROCÉDURES JUDICIAIRES DU COURTIER CONTRE LE MINISTRE : LA REQUÊTE EN MANDAMUS DU 26 MARS 1993 19

3.4 DES ÉVÉNEMENTS PARALLÈLES CONCERNANT LA MÊME USINE : LA RENCONTRE DU 27 MAI 1993 20

3.5 1ER JUIN 1993 : LA VENTE DE L'USINE CONCERNÉE À UN TIERS ET LA RÉOUVERTURE D'ENQUÊTE 21

3.6 1ER JUIN 1993 : LE JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE : LE COURTIER A GAIN DE CAUSE 21

3.7 7 JUIN 1993 : LE NOTAIRE QUI INSTRUMENTAIT DANS LES NÉGOCIATIONS DEVANT MENER À LA PROMESSE DE VENTE DE L'USINE FAIT RAPPORT AU DIRECTEUR DES AFFAIRES JURIDIQUES DU MINISTÈRE 22

3.8 11 JUIN 1993 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL DÉPOSE UNE DEMANDE DE RÉTRACTATION DU JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE QUI A DONNÉ RAISON AU COURTIER 22

3.9 29 JUIN 1993 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL LOGE AUSSI UN APPEL DU JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE QUI A DONNÉ RAISON AU COURTIER 22

3.10 2 JUILLET 1993 : LA COUR SUPÉRIEURE, SANS SE PRONONCER SUR LE FOND DE L'AFFAIRE À CE STADE, DÉCLARE RECEVABLE LA REQUÊTE EN RÉTRACTATION DU JUGEMENT 23

3.11 13 JUILLET 1993 : LE FONCTIONNAIRE DU MINISTÈRE ASSISTE À UNE NOUVELLE RENCONTRE AU SUJET DE L'USINE DE TOURELLE 23

3.12 14 JUILLET 1993 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL DEMANDE À LA COUR D'APPEL DE SUSPENDRE LES DÉLAIS POUR LA PRODUCTION DES MÉMOIRES 24

3.13 19 JUILLET 1993 : LE COURTIER DEMANDE À LA COUR D'APPEL LE REJET DE L'APPEL 24

3.14 2 AOÛT 1993 : LA COUR D'APPEL ACCEPTE LA SUSPENSION DES DÉLAIS 24

3.15 9 AOÛT 1993 : LA COUR D'APPEL OFFRE ALORS D'ACCÉLÉRER L'AUDITION DE LA CAUSE PORTÉE EN APPEL PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL 25

3.16 14 OCTOBRE 1993 : LE GOUVERNEMENT ACCORDE UNE SUBVENTION POUR UNE ÉTUDE DE FAISABILITÉ D'UN CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS À L'USINE DE TOURELLE 25

3.17 4 NOVEMBRE 1993 : LE GOUVERNEMENT PRÉSENTE UN PROJET DE LOI POUR MODIFIER LA *LOI SUR LES PRODUITS AGRICOLES, LES PRODUITS MARINS ET LES ALIMENTS* 26

3.18 LES DÉMARCHES DE M. LÉVESQUE EN RAPPORT AVEC L'USINE DE TOURELLE : ON LUI REFUSE LE PERMIS LE 21 DÉCEMBRE 1994 26

3.19 5 JANVIER 1995 : UN CONTRAT NOTARIÉ FINALISE LA VENTE DE L'USINE DE TOURELLE À AQUA-SELECT INC. 27

3.20 12 AVRIL 1995 : LE MINISTÈRE SE RAVISE ET EN AVISE LE CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS DE TOURELLE INC. 27

3.21 11 MAI 1995 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL ENTEND SE DÉLIER DE SON ENGAGEMENT DE NE PAS DÉLIVRER DE PERMIS PENDANT LES PROCÉDURES 28

3.22 6 NOVEMBRE 1995 : LE CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS DE TOURELLE INC. S'ADRESSE LUI AUSSI AUX TRIBUNAUX POUR FORCER LE MINISTÈRE À LUI DONNER SON PERMIS 28

3.23 6 DÉCEMBRE 1995 : LA COUR SUPÉRIEURE REJETTE LA RÉTRACTATION DE JUGEMENT DEMANDÉE PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL 29

3.24 4 JANVIER 1996 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL EN APPELLE DU JUGEMENT DU 6 DÉCEMBRE 1995 29

3.25 17 JANVIER 1996 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL AVISE LE COURTIER QUE LA REQUÊTE EN MANDAMUS DU CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS DE TOURELLE INC. SERA ENTENDUE LE 22 JANVIER 1996 29

3.26 8 MARS 1996 : LA COUR SUPÉRIEURE DONNE RAISON AU CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS DE TOURELLE INC. 30

4. APPRÉCIATION DES FAITS ET QUESTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN 31

4.1 L'UTILISATION DISCRÉTIONNAIRE DE FACTEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES DANS LA DÉLIVRANCE DES PERMIS 31

4.2 L'IMPACT DE L'ARRÊT ALEX COUTURE INC. 33

4.3 LA DEMANDE DE PERMIS DU COURTIER ET LES MOTIFS DE REFUS DU MINISTRE 34

4.4 LE DROIT D'ACCÈS À L'USINE DE TOURELLE 36

4.5 LES INVESTISSEMENTS PRÉALABLES À L'OBTENTION D'UN PERMIS 37

4.6 LES DÉMARCHES DU MINISTÈRE EN RAPPORT AVEC LA VENTE DE L'USINE ALORS QU'UNE PROCÉDURE EST PENDANTE 38

4.7 LES DEUX PROCÉDURES DU PROCUREUR GÉNÉRAL EN RAPPORT AVEC LA DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE DONNANT RAISON AU COURTIER ET L'OFFRE DE LA COUR D'APPEL 40

4.8 LES SUBVENTIONS DU 14 OCTOBRE 1993 ET DU 2 JUIN 1994 41

4.9 L'AVIS DU PROCUREUR GÉNÉRAL AUX AVOCATS DU COURTIER, 5 JOURS AVANT L'AUDITION DE LA REQUÊTE EN MANDAMUS DU CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS DU 6 NOVEMBRE 1995 41

4.10 L'APPEL DU JUGEMENT DU 6 DÉCEMBRE 1995 REJETANT LA REQUÊTE EN RÉTRACTATION DE JUGEMENT PRÉSENTÉ PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL 42

5. RAPPEL DES QUESTIONS FORMULÉES PAR LE PROTECTEUR DU CITOYEN 43

1. LE MANDAT DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen intervient chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant.

Il peut intervenir de sa propre initiative ou à la demande de toute personne, groupe de personnes ou entreprise.

Le Protecteur du citoyen peut soumettre au dirigeant d'un ministère ou d'un organisme, des avis, des recommandations et des rapports, s'il estime, après enquête, que l'un d'eux ou une personne qui en relève :

1° ne s'est pas conformé à la loi;
2° a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discriminatoire;
3° a manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence;
4° a commis une erreur de droit ou de fait;
5° dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire.

De plus, afin de remédier à des situations préjudiciables constatées à l'occasion de ses interventions et pour prévenir la répétition de pareilles situations, le Protecteur du citoyen peut suggérer l'adoption des réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

2. LA PLAINTE

Le 15 décembre 1995, l'entreprise Les Courtiers J.D. et Associés Ltée (ci-après appelée «Courtier»), par l'entremise de son président, M. Jacques Dubreuil, s'adresse au Protecteur du citoyen. Elle prétend que, malgré sa poursuite judiciaire contre le ministre délégué à l'Agriculture, aux Pêcheries

et à l'Alimentation (ci-après appelé «Ministre délégué»), en vue d'obtenir la délivrance d'un permis d'exploitation de l'usine de Tourelle, celui-ci a rencontré, en mai 1993, une tierce personne, M. Christian Lévesque, pour l'encourager à poursuivre des démarches pour l'obtention d'un permis d'exploitation de la même usine; une promesse d'achat de l'usine a d'ailleurs été signée par M. Lévesque pour Aqua Select inc. et acceptée par le propriétaire de l'usine le, ou vers le, 1er juin 1993. Le 1er juin 1993, la Cour supérieure donnait raison au Courtier et ordonnait au Ministre de lui délivrer le permis. Le 11 juin, le Procureur général demandait la rétractation de ce jugement et le 29 juin suivant, il logeait aussi un appel à la Cour d'appel de ce même jugement.

Le 14 octobre 1993, le Ministre accordait une subvention pour une étude de faisabilité concernant l'usine visée par les procédures judiciaires entreprises par le Courtier. De plus, le 4 novembre suivant, le gouvernement déposait un projet de loi, adopté en décembre, modifiant les dispositions de la loi concernant la délivrance des permis, avec effet rétroactif, mais excluant toutefois les procédures judiciaires impliquant le Courtier.

Le 2 juin 1994, une nouvelle subvention était accordée pour le même projet et, le 12 avril 1995, le Ministre annonçait qu'il était disposé à délivrer un permis à un tiers, alors que les procédures impliquant le Courtier et le Ministère étaient toujours pendantes.

À la lumière de ces événements, le Protecteur du citoyen décide, le 15 décembre 1995, d'enquêter. L'enquête ne porte pas sur le refus du Ministre de délivrer un permis au Courtier, mais sur un ensemble de circonstances, événements, décisions, intervention législative et procédures qui, à première vue, laissent croire que le Courtier a pu et pourrait être victime d'abus de pouvoir et d'injustice de la part du Ministère et du Procureur général. Le Protecteur du citoyen décide donc d'intervenir sous cet angle[1 et 2].

---

1 Afin d'aider à la compréhension du texte, le lecteur peut se référer à la chronologie des événements en annexe, page 1.

2 Bien que le présent rapport ne traite que des questions impliquant le Courtier et le Ministère, le Protecteur du citoyen est bien au fait que le Courtier a aussi des démêlés avec la Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA) en rapport avec des honoraires de courtage non payés par Pêche Nordique inc.

3. LES FAITS RÉVÉLÉS PAR L'ENQUÊTE

Avant d'élaborer sur les événements qui ont donné ouverture à l'enquête du Protecteur du citoyen, il est nécessaire de comprendre la politique du Ministère sur la délivrance des permis de transformation des produits marins.

3.1 LA POLITIQUE ADMINISTRATIVE DE DÉLIVRANCE DES PERMIS D'EXPLOITATION DES PRODUITS MARINS

La demande et la délivrance des permis sont régies par une politique administrative basée sur la loi. Il convient donc, dans un premier temps, d'analyser les dispositions pertinentes de la loi.

3.1.1 Les dispositions de la loi en matière de délivrance de permis d'exploitation

Les articles 9 et 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* (L.R.Q., c. P-29) déterminent les cas où une personne doit avoir un permis (article 9) et les formalités et conditions relatives à la demande et à la délivrance des permis (article 10) :

> «**[Art. 9]** Nul ne peut, sans être détenteur d'un permis en vigueur :
>
> a) exploiter un abattoir;
> b) exploiter un atelier de préparation, de conditionnement ou de transformation, pour fins de vente en gros, de viandes ou d'aliments carnés destinés à la consommation humaine;
> c) exploiter un atelier d'équarrissage d'animaux;
> d) à moins d'être déjà détenteur d'un permis d'exploitation d'atelier d'équarrissage d'animaux, récupérer des viandes impropres à la consommation humaine;
> e) exploiter un établissement de préparation ou une conserverie, aux fins de la vente en gros, par l'exploitant ou par la personne requérant ses services moyennant rémunération, de produits marins destinés à la consommation humaine;
> Non en vigueur f) exploiter un établissement de préparation ou une conserverie, aux fins de la vente en gros, par l'exploitant ou par la personne requérant ses

services moyennant rémunération, de produits d'eau douce destinés à la consommation humaine;

Non en vigueur g) exploiter un établissement de traitement de produits de la pêche impropres à la consommation humaine;

Non en vigueur h) à moins d'être déjà titulaire d'un permis d'exploitation d'un établissement visé au paragraphe *g*, récupérer des produits de la pêche impropres à la consommation humaine;

Non en vigueur i) exploiter un entrepôt pour la conservation de la boitte (sic) utilisée par un pêcheur qui approvisionne un établissement visé aux paragraphes *e* ou *f*;

Non en vigueur j) exploiter un établissement pour la fabrication ou l'entreposage de la glace utilisée par l'exploitant d'un établissement visé aux paragraphes *e* ou *f* ou par un pêcheur qui approvisionne cet établissement;

Non en vigueur k) exploiter un établissement où se fait la préparation ou la détention de produits agricoles d'origine végétale en vue de leur distribution à des fins commerciales pour la consommation humaine;

Non en vigueur l) exploiter un établissement où se fait la préparation ou la détention d'aliments en vue de leur distribution à des fins commerciales pour la consommation humaine, lorsque ces aliments sont différents des types d'aliments visés aux paragraphes *b*, *e*, *f* ou *k* ou lorsqu'ils sont de plusieurs types ou composés d'un mélange de plusieurs types d'aliments;

Non en vigueur l.1) effectuer la distribution à des fins commerciales d'aliments pour la consommation humaine, à moins d'être détenteur du permis prévu aux paragraphes *a*, *b*, *e*, *f*, *k* ou *l*;

m) exploiter un lieu ou un véhicule où se fait la préparation d'aliments en vue de leur vente au détail ou la fourniture de services moyennant rémunération relatifs à des aliments destinés à la consommation humaine;

n) exploiter un lieu ou un véhicule où est exercée l'activité de restaurateur;

Non en vigueur o) utiliser un lieu où se fait la préparation ou la détention d'aliments en vue de les donner à des fins promotionnelles pour la consommation humaine;

Non en vigueur p) effectuer à des fins commerciales la récupération d'aliments ou d'emballages d'aliments destinés à la consommation humaine et qui sont en état d'altération.

...»

L'article 9 oblige donc toute entreprise qui désire se lancer dans le traitement et le commerce en gros de produits de la pêche, à obtenir un permis d'exploitation. Il en est ainsi notamment si elle veut préparer ou mettre en conserve, aux fins de la vente en gros, des produits marins destinés à la consommation humaine (par. *e*).

L'on notera que les paragraphes *e*) à *j*) visent principalement les permis pour les établissements impliqués dans le traitement et le commerce en gros des produits de la pêche.

«**[Art. 10]** Toute personne qui sollicite un permis doit transmettre sa demande au ministre.

Le ministre délivre le permis si le requérant remplit les conditions déterminées et verse les droits fixés par règlement.

Aucun permis ne peut être délivré à moins que, de l'avis du ministre, l'opération projetée par la personne qui sollicite le permis ne soit désirable dans l'intérêt public. Le ministre impose, à cette fin, toute condition ou restriction nécessaires qu'il détermine ou les indique au permis.»

L'article 10 prévoit donc que le requérant doit transmettre sa demande de permis au Ministre qui le délivre si le requérant remplit les conditions déterminées et verse les droits fixés par règlement. L'opération projetée doit cependant être «désirable dans l'intérêt public».

Concernant cet article 10, le Ministre présente à l'Assemblée nationale un projet de loi, le 4 novembre 1993, et la loi est sanctionnée et entre en vigueur le 2 décembre. Par cette loi, on ajoute à l'article 10 un alinéa qui se lit comme suit :

«Aux fins de l'application du troisième alinéa, le ministre peut, en outre des facteurs reliés à la salubrité et à l'hygiène, tenir compte, dans le cas de tout permis prescrit par les paragraphes *e* et *f* du premier alinéa de l'article 9, de facteurs d'ordre socio-économique notamment les sources d'approvisionnement, la rationalisation, la stabilisation ou la viabilité de l'industrie, l'innovation technologique, le développement régional, les conditions de mise en marché ou les investissements publics. Le présent alinéa s'applique également à tout permis prescrit par le paragraphe *l* du premier alinéa de l'article 9 lorsque ce permis est requis pour la préparation ou la détention d'aliments contenant des produits marins ou des produits d'eau douce.»

Cette modification ajoute à la notion d'«intérêt public», outre les facteurs reliés à l'hygiène et à la salubrité, des facteurs de nature socio-économique, tels les sources d'approvisionnement, la rationalisation, la stabilisation ou la viabilité de l'industrie, le développement régional et les investissements publics.

Trois remarques s'imposent au sujet de ce nouvel alinéa.

a) Ces facteurs socio-économiques ne visent que les permis reliés à la préparation ou la mise en conserve, aux fins de la vente en gros, de produits de la pêche destinés à la consommation humaine. En effet, ces facteurs ne sont pas pris en compte notamment pour la préparation ou la transformation de viande destinée à la consommation humaine.

b) Le Ministre a la discrétion de prendre en compte l'un ou l'autre de ces facteurs socio-économiques, lorsqu'il procède à l'examen de l'opération projetée, aux fins d'apprécier si elle est désirable dans l'intérêt public. En d'autres termes, le Ministre a la faculté de considérer ces facteurs socio-économiques en plus des facteurs reliés à l'hygiène et à la salubrité; il peut aussi se limiter à ne considérer que ces derniers facteurs.

c) Enfin, le législateur a attribué à cet alinéa un effet rétroactif. En effet, à l'exclusion des cas visés par des procédures en cours, la modification apportée à l'article 10 légalise tous les refus de permis basés sur ces facteurs socio-économiques antérieurement à sa mise en vigueur.

3.1.2 La teneur et le fondement de la politique administrative de délivrance des permis

On aura noté que, jusqu'en décembre 1993, le Ministère appliquait, à la délivrance des permis, une politique administrative basée sur des facteurs reliés à l'hygiène et à la salubrité aux fins d'apprécier l'intérêt public d'une opération. Il avait développé aussi la pratique d'y inclure le test des facteurs socio-économiques. Cette politique, on le verra, était appliquée depuis 1983. Ce n'est qu'en décembre 1993 que la loi a été modifiée pour y inclure expressément le pouvoir de tenir compte de ces facteurs et, ce faisant, le Ministère a confirmé cette politique dans la législation tant pour l'avenir que pour le passé[3].

---

3 Voir 3.1.6

3.1.3 15 avril 1989 : le communiqué de presse sur la prise en considération de l'intérêt public dans la délivrance des permis d'usines de transformation

Le 15 avril 1989, un communiqué de presse émanant du cabinet du Ministre délégué annonce que "l'intérêt public serait dorénavant pris en considération lors de l'émission des permis d'usines de transformation"[4]. Les critères retenus pour l'étude de la demande de permis, outre les questions d'hygiène et de salubrité, seront, entre autres, l'impact sur les entreprises existantes et sur les débouchés offerts aux pêcheurs, la contribution nette à l'activité économique régionale, la contribution à la capacité concurrentielle et à la stabilité du secteur, l'effet novateur et d'entraînement, l'impact de la localisation sur les investissements en infrastructures publiques et la conformité avec l'environnement et avec les politiques gouvernementales.

Dans ce communiqué, le Ministre conseille à tous les promoteurs de faire parvenir au Ministère leur demande de permis avant d'entreprendre tout investissement.

3.1.4 22 novembre 1991 : la lettre du sous-ministre adjoint des pêches et de l'agriculture commerciale au Directeur général de Gaspé Cured enr.

Le 22 novembre 1991, le sous-ministre adjoint écrivait au directeur général de Gaspé Cured enr.[5] afin de répondre officiellement aux préoccupations de ce consortium[6].

À la demande qu'on lui formulait de ne pas délivrer, à court et moyen termes, de nouveaux permis pour des opérations de salé-séché, le sous-ministre répondait au directeur général :

---

4 Voir en annexe, page 7, le communiqué de presse du 15 avril 1989.

5 Notons que Gaspé Cured enr. est un consortium créé par certains propriétaires d'usine de transformation de poissons de la Gaspésie.

6 Voir en annexe, page 9, la lettre du 22 novembre 1991 du sous-ministre adjoint au directeur général du consortium Gaspé Cured enr.

«En Gaspésie, il m'apparaît improbable qu'une telle situation se présente compte tenu des approvisionnements en morue, de la précarité du secteur et de la surcapacité actuelle de la région. De plus, le gouvernement du Québec a, de façon décisive, choisi d'accélérer le processus naturel de rationalisation du secteur des pêches en général et du salé-séché en particulier. À cette fin, le nombre des saleurs a été réduit de 10 à 6 en Gaspésie, et vous vous interrogez comme nous s'il ne faut pas poursuivre plus encore cette démarche. Votre regroupement a relevé le défi en assumant financièrement une partie du coût de cette rationalisation et à commercialiser ensemble toute la production salée provenant de vos usines. Il serait donc téméraire de modifier l'équilibre actuel, sans consultation avec les saleurs gaspésiens.

Bien que votre préoccupation visait le salé-séché à la gaspésienne, nous avons refusé cette saison le salage de morue du pacifique chez un industriel de frais-congelé de la Gaspésie. Notre refus d'émettre ledit permis a certainement contribué à forcer la transformation chez l'un des membres de votre consortium. L'effort de rationalisation consenti par vos membres et le MAPAQ a été pris en considération.»

À la question qu'on lui posait de savoir si, advenant qu'un projet rencontre les critères de l'intérêt public, le titulaire du permis devrait s'engager auprès du consortium au même titre que les membres actuels, le sous-ministre adjoint répondait :

«En ce qui concerne la Gaspésie, la situation actuelle ne pose pas de problème. En effet, compte tenu de ce qui précède, et à moins d'une amélioration exceptionnelle des débarquements de morue, les saleurs actuels de la Gaspésie sont amplement capables de satisfaire adéquatement leur région. Actuellement, ils sont tous membres du Consortium. Nous n'envisageons donc pas de nouveaux venus.»

3.1.5 1er septembre 1992 : une autre annonce officielle de la politique administrative de délivrance des permis

Au troisième trimestre de 1992, le Ministère publie la *Politique de délivrance des permis de transformation de produits marins,* afin d'expliquer la raison d'être de la nouvelle politique et les objectifs recherchés par le Ministère. Au 1er septembre, est aussi mise en vigueur la *Politique ministérielle de délivrance des permis d'exploitation d'établissements de préparation de produits marins.*

Cette annonce officielle visait encore la politique administrative de délivrance de permis et survenait 3 ans et 4 mois après le communiqué d'avril 1989.

3.1.6 Novembre 1993 : le Ministre délégué informe l'Assemblée nationale que la politique administrative de délivrance des permis existe depuis 1983

Le Ministre délégué de l'époque, M. Yvon Vallières, déclarait, en novembre 1993, à l'Assemblée nationale, lors de l'adoption du principe du projet de loi 120 :

> «Je me permets, Monsieur le Président, de préciser que la discrétion ministérielle d'intérêt public se fonde sur des facteurs d'ordre socio-économique depuis maintenant 10 ans, sans toutefois y être conférée dans la loi...».

On peut donc inférer de cette déclaration que la nouvelle politique était appliquée dès l'année 1983, donc bien avant le communiqué de presse du 15 avril 1989. Il a fallu, dans les faits, attendre 10 ans avant que la loi n'indique expressément les éléments de la politique et ne régularise ainsi la politique administrative.

3.1.7 9 septembre 1991 : l'affaire Alex Couture inc. et le rôle des permis délivrés en vertu de la loi

Pour mieux cerner les enjeux en matière de délivrance de permis par le Ministère, il faut se rappeler que la Cour supérieure, dans un jugement du 6 avril 1990[7], et la Cour d'appel, dans un jugement du 9 septembre 1991[8], se sont prononcées sur la portée de la notion d'«intérêt public» énoncée à l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments.*

---

7 *Alex Couture inc. & Al.* c. *Procureur général du Canada et le Tribunal de la concurrence* [1990] R.J.Q., 2668.

8 *Procureur général du Canada* c. *Alex Couture inc.* [1991] R.J.Q., 2534.

Dans cette affaire, il s'agissait d'une série de transactions de fusionnement d'entreprises impliquant la firme Alex Couture inc.[9] et amenant l'intervention du tribunal fédéral de la concurrence; le mandat de ce tribunal est de juger les situations qui, en vertu de la *Loi sur la concurrence*[10], créent obstacle à la libre concurrence entre les entreprises, tels les monopoles. Le directeur des enquêtes et recherches du gouvernement fédéral avait demandé au Tribunal de la concurrence d'ordonner aux compagnies mises en cause de dissoudre l'ensemble des transactions survenues et de se départir des éléments d'actif ainsi acquis. Après avoir obtenu la suspension de la cause devant le Tribunal de la concurrence, Alex Couture inc. et al., s'adressèrent à la Cour supérieure pour contester, entre autres, la constitutionnalité de la *Loi sur la concurrence* parce qu'elle empiéterait sur les compétences législatives du ressort exclusif des provinces.

Le Procureur général du Québec appuyait Alex Couture inc. relativement aux dispositions de la loi fédérale sur le fusionnement des entreprises, alléguant que celles-ci seraient inapplicables dans la mesure où elles visent des situations essentiellement intraprovinciales. Il invoquait également la doctrine de l'«industrie réglementée», en vertu de laquelle la réglementation de la province de Québec sur l'industrie de l'équarrissage visait elle-même à réglementer la concurrence et, de ce fait, exemptait cette industrie de l'application de la *Loi sur la concurrence*.

La Cour supérieure jugea que cette doctrine ne pouvait recevoir application : en effet, la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* est une loi d'intérêt public qui vise à éviter la mise en circulation de produits impropres à la consommation[11] et où l'on ne retrouve aucun élément qui permette de croire que l'article 10 réglemente la concurrence dans l'industrie de l'équarrissage[12]. Selon la Cour supérieure, il n'y avait donc pas d'incompatibilité entre la loi provinciale et la loi fédérale, mais elle invalida le Tribunal de la concurrence parce qu'il n'offrait pas suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité. En somme, la Cour jugea que la *Loi sur la concurrence*

---

9 Cette firme est spécialisée dans l'équarrissage d'animaux, activité pour laquelle il faut avoir obtenu un permis en vertu des articles 9 par. *c* et 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*.

10 L.R.C. 1985, c. F-7.

11 Donc relative à l'hygiène et la salubrité.

12 Donc sans tenir compte de facteurs socio-économiques.

s'appliquait aux activités exercées par Alex Couture inc., même si celles-ci étaient réglementées par la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*.

L'affaire fut portée en appel par le Procureur général du Canada, le Tribunal de la concurrence ayant été jugé inconstitutionnel, et, par un appel incident, Alex Couture inc. contesta la partie du jugement refusant d'appliquer la doctrine de l'«industrie réglementée». Se prononçant sur ce dernier point, la Cour d'appel confirma que la *Loi sur la concurrence* s'appliquait à l'industrie exercée par Alex Couture inc., malgré la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* et le *Règlement sur les aliments*.

En effet, selon la Cour d'appel, les dispositions de cette dernière loi :

> «...n'ont pas pour objectif de favoriser la concurrence dans les industries reliées aux produits agricoles ni de prévenir ou de sanctionner les pratiques monopolistiques anticoncurrentielles. La réglementation provinciale a pour but essentiel la santé et la sécurité du public.» (p. 2562)

De plus, on y retrouve que le Ministre n'apprécie la demande de permis :

> «...que dans le cadre de la loi et du règlement et des buts visés, soit protéger la santé et la salubrité publiques et éviter que de la viande impropre à la consommation ne soit illégalement distribuée sur le marché de la consommation. Dans les lettres de refus de permis provenant du Ministère et produites au dossier, on mentionne expressément comme motif de refus que, dans l'intérêt public, il n'y a pas lieu de multiplier indûment la manipulation de ces produits afin d'en maintenir le contrôle et d'éviter leur introduction dans le circuit propre à la consommation humaine.» (p. 2564)

Et que le contrôle exercé par le Ministre :

> «... n'a pas comme objectif de contrôler l'offre et l'efficience du marché de la récupération et de l'équarrissage des déchets d'animaux ni de réglementer la concurrence à l'égard de ce marché et à l'égard des concurrents qui y sont engagés. Comme l'a justement noté le juge Philippon, de la Cour supérieure, "certaines règles imposées ont une incidence sur la concurrence mais ce n'est qu'accessoirement que

la législation provinciale touche la concurrence et ce n'est pas là l'objectif de la réglementation."» (p. 2564)

Donc, la Cour d'appel confirme la position de la Cour supérieure à l'effet que la loi provinciale, à son article 10, ne réglemente pas la concurrence et que, par conséquent, la loi fédérale sur la concurrence s'applique à cette industrie. De plus, elle renverse la décision de la Cour supérieure qui avait déclaré inconstitutionnel le tribunal fédéral de la concurrence.[13] En somme, la loi provinciale établit un contrôle du Québec sur les permis pour des raisons d'hygiène et de salubrité en rapport avec la consommation humaine et non pas pour des raisons de nature économique.

Deux remarques s'imposent :

1. L'article 10, à l'époque où ces tribunaux se sont prononcés, soit en 1991 et en 1992, n'énonçait aucun facteur autre que la salubrité et l'hygiène des établissements aux fins de l'appréciation de l'intérêt public d'une opération projetée. Ce n'est que depuis le 2 décembre 1993 que l'article 10 contient des dispositions expresses réglementant l'industrie sous l'angle socio-économique.[14]

2. Dans les jugements rendus dans l'affaire Alex Couture inc., les deux tribunaux ont dû s'interroger sur l'objet de la loi provinciale pour conclure que celle-ci ne visait que le contrôle de la salubrité et de l'hygiène. Au moment où le Courtier se voit refuser son permis, le 17 décembre 1992, c'est sous l'empire de cette loi, avec le libellé de l'époque qui n'autorise pas encore la prise en considération de facteurs socio-économiques, que la décision fut prise. On

---

13 À la suite du jugement de la Cour d'appel, une requête pour permission d'en appeler fut déposée en Cour suprême du Canada. Cette requête fut rejetée le 2 juillet 1992.

14 Les décisions de la Cour supérieure et de la Cour d'appel n'auraient peut-être pas été différentes, en rapport avec l'industrie de l'équarrissage puisque les facteurs socio-économiques qui sont pris en considération, depuis 1993, ne visent que la transformation et la vente en gros des produits de la pêche.

Toutefois, ces mêmes tribunaux auraient noté que, pour l'industrie de la pêche, il y avait réglementation de type socio-économique. En somme, les tribunaux auraient pu constater que l'article 10 ne vise que partiellement la réglementation de l'industrie. Le jugement eût-il été différent? On ne peut en présumer.

se rappellera cependant que ces facteurs sont appliqués depuis plusieurs années par voie de politique administrative.

3.2 LES FAITS RELATIFS À LA DEMANDE DE PERMIS DU COURTIER ET AU REFUS PAR LE MINISTRE

3.2.1 Mars 1992 : les démarches préliminaires du Courtier auprès du Ministère

Le 19 mars 1992, le Courtier communique avec un fonctionnaire du Ministère. Le Courtier lui expose les grandes lignes de son projet de relance de deux usines afin de traiter des approvisionnements de morue du Pacifique et de morue locale. Le fonctionnaire l'avise qu'il doit présenter une demande en bonne et due forme, remplir un questionnaire concernant l'intérêt public et fournir un plan d'affaires.

3.2.2 Mai et juin 1992 : la demande de permis par le Courtier

Le Courtier présente sa demande de permis visant, entre autres, l'usine de transformation de Tourelle, propriété de Tourelle Marée (Gaspé) inc. et inactive depuis 1988. Depuis cette époque, au moins trois autres demandes de permis pour la transformation de poissons dans cette usine auraient été refusées. Aucune de ces demandes n'impliquait cependant le Courtier.

Le 21 mai 1992, le Courtier rencontre le Ministre délégué afin d'exposer son projet de relance de l'usine de Tourelle. Il dépose, auprès de ce dernier, un certain nombre de documents.

Le 25 mai 1992, le Ministère produit un document interne intitulé «Commentaires sur le document déposé par M. Jacques Dubreuil»[15]. On y lit, entre autres, que le document déposé par le Courtier est incomplet :

> «Il est impossible de le traiter en tant que tel à l'intérêt public sinon de le refuser comme incomplet. Pourquoi? Parce qu'aucun des documents demandés le 20 mars 1992 n'a été déposé.
>
> Dans cette lettre, aucun renseignement sur l'exploitant, son implication financière, les ententes avec les propriétaires des installations, aucun renseignement sur la structure de gestion et administrative.
>
> Aucune mention de la commercialisation du salé séché ni d'entente éventuelle avec l'organisation Gaspé Cured.»

On notera ici que les commentaires mentionnent expressément que les documents fournis par le Courtier sont silencieux sur «les ententes avec les propriétaires des installations».

Le 26 mai, un deuxième document interne comporte une analyse sommaire de l'aspect financier du projet.[16]

3.2.3 16 juin 1992 : le Ministre avise le Courtier qu'il ne peut se prononcer favorablement sur sa demande de permis

Le 16 juin 1992, le Ministre délégué signifie au Courtier que, à partir des seuls documents déposés, le projet reste très préliminaire et que «devant le contenu actuel du dossier», il peut difficilement se prononcer favorablement[17]. De plus, le Ministre délégué indique au Courtier qu'il n'a pas mentionné

---

15 Voir en annexe, page 13, le commentaire du 25 mai 1992.

16 Voir en annexe, page 15, la note de service du 26 mai 1992.

17 Voir en annexe, page 18, la lettre du Ministre délégué du 16 juin 1992 au Courtier.

les "...ententes ou les termes en vertu desquels..." il prévoit utiliser les installations[18]. Le Ministre délégué ajoute que les représentants de son Ministère seront toujours disposés à lui fournir le support nécessaire dans la poursuite de ses démarches.

3.2.4 Dépôt d'un plan d'affaires par le Courtier

Dans les semaines qui suivent, le Courtier dépose notamment un plan d'affaires préparé par Consortium Stratégies d'entreprise,[19] ainsi que plusieurs lettres d'appui à la réouverture de l'usine dont celles de la ville de Ste-Anne-des-Monts, du Comité de survie de Tourelle et de la Chambre de commerce de Ste-Anne-des-Monts.[20]

3.2.5 Août 1992 : les démarches préliminaires par le Courtier auprès du propriétaire de l'usine afin de vérifier la disponibilité de l'usine

Au cours de l'été 1992, le Courtier, ne voulant pas se satisfaire uniquement des renseignements qu'il détenait déjà sur les disponibilités de l'usine de Tourelle, s'informe auprès du propriétaire lui-même. Les renseignements qu'il obtient dans le cadre de ses discussions sont à l'effet qu'il n'y a pas de personnes ou de groupes intéressés à cette époque-là, puisque pour avoir un intérêt, il faut détenir un permis du Ministère vu la vocation de l'usine, des installations en place et de sa situation géographique. Les pourparlers avec le propriétaire ou son représentant sont assez avancés pour permettre au Courtier, selon ses dires, d'évaluer le coût de l'usine à environ 35 000 $.

---

18 Supra note 15.

19 Voir en annexe, page 20, le plan d'affaires déposé par le Courtier. Notons que ce plan d'affaires a coûté environ 12 500 $.

20 Voir en annexe, page 47, certaines des lettres d'appui déposées par le Courtier.

3.2.6 29 septembre 1992 : suivi par le Ministère du dépôt du plan d'affaires : la première décision négative du Comité de l'intérêt public des produits marins du Ministère

Le Comité de l'intérêt public du Ministère[21], lors de sa séance du 29 septembre 1992, conclut que «la demande soumise n'est pas dans l'intérêt public» pour les raisons suivantes[22] :

1) la relance de ces deux usines par un nouvel intervenant aurait un effet déstabilisateur, alors qu'il existe déjà des capacités excédentaires de transformation capables d'assurer les opérations proposées tant dans le frais-congelé que le salé-séché et que cette relance impliquerait de nouveaux engagements financiers importants soit par le privé, soit par l'État;

2) la situation financière précaire de l'ensemble des entreprises actuellement impliquées dans le secteur de la transformation du poisson de fond est liée notamment à un manque aigu d'approvisionnement;

3) le niveau d'approvisionnement local proposé est fortement surestimé. Même ramené à un niveau réaliste, il ne justifie pas l'ajout d'une nouvelle usine dans le frais-congelé;

4) quant aux approvisionnements extérieurs, tout en étant recherchés par les entreprises de transformation, ils ne sont pas suffisamment stables (en volume et en prix) pour garantir la pérennité intrinsèque d'opérations. Ils doivent donc être considérés et utilisés en région maritime, comme appoint à des opérations existantes.

On notera ici que cette décision ne réfère aucunement aux ententes que pourrait prendre le Courtier avec les propriétaires de l'usine.

Par la suite, le président du Comité de l'intérêt public avise le Courtier de ses conclusions. Il lui rappelle qu'il peut encore, avant le 31 octobre 1992, apporter des éléments nouveaux ou des compléments d'informations et les soumettre par écrit au Comité[23].

---

21 Ce Comité, prévu à la *Politique ministérielle de délivrance des permis de transformation de produits marins*, a été officiellement créé le 1er septembre 1992 et a pour mandat d'étudier chaque demande de permis, selon la règle de l'intérêt public.

22 Voir en annexe, page 50, l'analyse d'intérêt public #92-053 et le procès-verbal de la séance du 29 septembre 1992 du Comité de l'intérêt des produits marins.

23 Voir en annexe, page 53, la lettre du 30 septembre 1992 du président du Comité de l'intérêt public au Courtier.

3.2.7 Le Courtier fait alors des modifications importantes à son projet

Le Courtier apporte alors des modifications importantes à son projet. Pour ne pas concurrencer les industries déjà existantes, il informe le Ministère qu'il entend alors s'approvisionner exclusivement avec des produits marins qu'il importera et transformera.

3.2.8 17 novembre 1992 : la deuxième décision négative du Comité de l'intérêt public du Ministère

Le 17 novembre 1992, le Comité de l'intérêt public prend sa décision finale. Malgré les éléments nouveaux apportés, le Comité reprend les mêmes conclusions que dans la décision précédente, en y ajoutant un cinquième motif :

> «La rentabilité et le réalisme du projet n'ont pas été démontrés, même après de multiples échanges à ce sujet. De plus, il n'apparaît nullement justifié que le gouvernement encourage par une aide financière l'ajout d'une nouvelle entreprise en première transformation dans le poisson de fond frais congelé et le salé-séché alors que nos aides actuelles visent essentiellement la rationalisation, la fusion et le regroupement d'entreprises.»

Il est vrai qu'en septembre le Courtier avait évoqué la possibilité d'une demande d'aide financière publique mais, selon lui, il n'a jamais formellement demandé cette aide.

3.2.9 17 décembre 1992 : le refus définitif du permis par le Ministre délégué

Le 17 décembre 1992, sur recommandation de ses fonctionnaires, le Ministre délégué signifie donc son refus au Courtier[24]. Aux cinq motifs déjà cités, il ajoute :

> «... nous n'avons aucune objection à ce que des approvisionnements extérieurs soient traités dans des usines actuellement ouvertes et sous-utilisées. Dans le contexte actuel,

---

24 Voir en annexe, page 55, la lettre du 17 décembre 1992 du Ministre délégué au Courtier.

> il me semble que nos efforts réciproques seraient mieux utilisés à rechercher un maillage souhaitable entre les possibilités d'approvisionnements extérieurs et les capacités de commercialisation de Les Courtiers J.D. & Associés, d'une part, et les expertises et les capacités disponibles de transformation de nos industriels, d'autre part.»

Il est à noter que, dès 1993, le gouvernement a garanti à Gaspé Cured enr. des emprunts pour des approvisionnements extérieurs.[25]

3.2.10 Constat

À cette date du 17 décembre 1992, le Ministère n'a jamais assorti son refus officiel de délivrer un permis au motif que le Courtier ne lui a pas fourni d'information sur les ententes avec les propriétaires ou, en d'autres termes, sur son droit d'accès à l'usine de Tourelle. La première et la deuxième décision du Comité d'intérêt public en témoignent (voir 3.2.6 et 3.2.8), ainsi que la décision finale du Ministre délégué (voir 3.2.9).

3.2.11 Début 1993 : le désaccord du Courtier et les démarches subséquentes

Le Courtier, en désaccord avec le refus du Ministre délégué, poursuit ses démarches. En janvier 1993, il sollicite l'intervention du député de Duplessis de l'époque, auprès du Ministre délégué. Le député ne voit pas en quoi le projet du Courtier aurait un effet déstabilisateur, considérant que les approvisionnements en poissons proviendraient uniquement de l'extérieur[26]. Le Ministre lui répond alors :

> "Les expériences québécoises et canadiennes en matière d'approvisionnements extérieurs montrent hors de tout doute que ces opérations ne sont rentables que sur

---

25 Le gouvernement, à partir du 7 avril 1993, par décrets successifs, accordait spécifiquement au consortium Gaspé Cured enr. des garanties d'emprunts pour l'achat de morue provenant de l'extérieur du Canada, jusqu'à concurrence de 3 000 000 $ par année. Voir annexe, page 58, les décrets 520-93 du 7 avril 1993, 729-94 du 18 mai 1994 et 846-95 du 21 juin 1995.

26 Voir en annexe, page 64, la lettre du 18 janvier 1993 du député de Duplessis au Ministre délégué.

une base ponctuelle et conjoncturelle. C'est pour cette raison que nous devons les envisager seulement comme appoint à des opérations existantes. Les emplois qui découleraient d'un tel projet seraient hautement fluctuants et de nature très temporaire. De plus, ce projet implique un financement de l'ordre de 1,5 à 2 millions de dollars, pour lequel l'État devrait être le principal bailleur de fonds.

La relance de deux usines fermées, excédentaires aux besoins actuels, va à l'encontre de nos politiques de restructuration industrielle du secteur et ne contribuerait nullement au mieux-être des pêches maritimes au Québec."[27]

3.3 LES PROCÉDURES JUDICIAIRES DU COURTIER CONTRE LE MINISTRE : LA REQUÊTE EN MANDAMUS DU 26 MARS 1993

Le 26 mars 1993, le Courtier fait signifier au Ministre délégué une requête en mandamus devant la Cour supérieure, pour le contraindre à lui délivrer le permis rattaché à l'usine de Saint-Joachim-de-Tourelle.

Le Courtier s'appuie principalement sur l'interprétation de la notion d'intérêt public que fait le Ministre délégué. Il soutient que les critères socio-économiques utilisés pour le refus de délivrer le permis sont illégaux puisque l'opération projetée, selon lui, doit répondre uniquement à des conditions d'hygiène et de salubrité.

Le Courtier demande également que le tribunal ordonne au Ministre délégué de surseoir à la délivrance de tout permis en faveur de tierces personnes pour l'exploitation de cette même usine.

Le 7 avril suivant, lors de l'audition de la requête, le représentant du Procureur général, au nom du Ministre délégué, prend l'engagement de surseoir à toute délivrance de permis à un tiers pour l'usine de Tourelle, tant que la cause devant la Cour supérieure ne sera pas terminée. La cause est alors prise en délibéré.

---

27 Voir en annexe, page 66, la réponse du Ministre délégué du 4 mars 1993 au député de Duplessis.

3.4 DES ÉVÉNEMENTS PARALLÈLES CONCERNANT LA MÊME USINE : LA RENCONTRE DU 27 MAI 1993

Le 27 mai 1993, durant le délibéré sur la requête en mandamus, le Ministre délégué, le député de Matane de l'époque et des fonctionnaires rencontrent M. Christian Lévesque, le principal actionnaire de Aqua-Select inc.,[28] à Sainte-Anne-des-Monts, afin d'entendre ce dernier exposer son projet d'usine de transformation de produits marins à l'usine de Tourelle, soit celle visée par la requête en mandamus et la demande de permis du Courtier[29].

Lors de cette rencontre, le Ministre s'assure que la transaction (achat de l'usine) est complétée, *"Monsieur Lévesque, vous avez acheté la bâtisse?"* Réponse de Monsieur Lévesque : *"Oui, absolument. Le contrat n'est pas finalisé, mais l'entente au point de vue coût et tout ça est en voie de se finaliser"*. Monsieur Vallières : *"c'est une chose qu'il faudrait avoir un certain contrôle, à partir du moment où il y aurait association dans une étude d'opportunité, que pendant que ça s'opère il y ait pas quelqu'un qui passe à l'attaque, l'achète... Ce que je veux, moi, comme ministre, ce que ces officiers ont comme ordre c'est de vous suivre là-dedans, de vous accompagner dans la démarche..."*.

Par la suite, le député de Matane remercie ses collègues *"d'être venus ici aujourd'hui, de ne pas avoir attendu le fameux jugement Dubreuil qui risque d'être long à attendre...."*[30].

---

28 Cette compagnie est en négociation à cette époque avec le propriétaire de l'usine de Tourelle afin d'en faire l'acquisition. Il projette en effet de démarrer un centre de valorisation de produits marins à Tourelle afin de faire, entre autres, la transformation d'espèces sous-utilisées, tels le crabe commun, le crabe araignée et le concombre de mer.

29 Une première rencontre avait été prévue quelque temps auparavant, soit le, ou vers le, 15 avril 1993, mais avait dû être reportée au 27 mai car l'avion transportant le Ministre et la députée n'avait pu atterrir à Sainte-Anne-des-Monts pour cause de brouillard.

30 Extraits d'un enregistrement dont le Protecteur du citoyen a obtenu copie.

3.5 1er JUIN 1993 : LA VENTE DE L'USINE CONCERNÉE À UN TIERS ET LA RÉOUVERTURE D'ENQUÊTE

Le, ou vers le, 1er juin 1993, l'usine de Tourelle est vendue à la compagnie Aqua-Select inc., dont M. Christian Lévesque est le principal actionnaire. L'enquête a révélé l'existence d'une promesse de vente et d'achat de l'usine, non datée mais signée par les représentants de Tourelle Marée inc. et de Aqua-Select inc. et al. Une lettre du notaire instrumentant, envoyée par télécopieur, le 7 juin 1993, au directeur des affaires juridiques du Ministère en fait d'ailleurs foi (voir 3.7)[31]. Le contrat définitif fut signé, le 5 janvier 1995, soit plus de 18 mois plus tard. (Voir 3.19)

Le 1er juin 1993, le Procureur général, par ses représentants, tente d'obtenir de la Cour supérieure un complément d'audition afin de produire une nouvelle preuve (réouverture d'enquête), soit celle de la vente de l'usine à une tierce personne; ce fait nouveau aurait pu avoir une influence sur la décision de la Cour. Cette demande est refusée car le jugement était déjà rendu, le même jour.

3.6 1er JUIN 1993 : LE JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE : LE COURTIER A GAIN DE CAUSE

Le 1er juin 1993, La Cour supérieure ordonne au Ministre délégué de délivrer au Courtier le permis demandé.

Selon la Cour, la notion d'intérêt public, à l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*, ne vise que des questions de protection de la santé et de la salubrité publiques; et dès lors, la prise en considération de facteurs de nature socio-économique est illégale. La Cour s'appuie en partie sur l'arrêt Alex Couture inc. (voir 3.1.7)

---

31 Voir en annexe, page 68, la promesse de vente et d'achat.

3.7 7 JUIN 1993 : LE NOTAIRE QUI INSTRUMENTAIT DANS LES NÉGOCIATIONS DEVANT MENER À LA PROMESSE DE VENTE DE L'USINE FAIT RAPPORT AU DIRECTEUR DES AFFAIRES JURIDIQUES DU MINISTÈRE

Dans une lettre du 7 juin 1993, le notaire explique au directeur des affaires juridiques du Ministère, les démarches qu'il a constatées ou effectuées en rapport avec la vente de l'usine. Le 20 mai 1993, il avait reçu de l'avocat chargé de vendre l'usine le mandat de préparer une promesse de vente et d'achat entre les compagnies Tourelle Marée (Gaspé) ltée. et Aqua-Select inc. Après une première promesse qui fit l'objet de modifications ultérieures, la promesse définitive aurait été conclue, le 31 mai, pour 40 000 $[32].

3.8 11 JUIN 1993 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL DÉPOSE UNE DEMANDE DE RÉTRACTATION DU JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE QUI A DONNÉ RAISON AU COURTIER

Le 8 juin 1993, le Procureur général signe une requête en rétractation de jugement au même motif que sa demande de réouverture d'enquête du 1er juin précédent qui avait été refusée, soit que le jugement aurait pu être différent si la Cour avait été informée de la vente à un tiers de l'usine de Tourelle, le 1er juin (voir 3.5). Cette requête est déposée à la Cour supérieure, le 11 juin suivant.

3.9 29 JUIN 1993 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL LOGE AUSSI UN APPEL DU JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE QUI A DONNÉ RAISON AU COURTIER

Le 29 juin 1993, le Procureur général produit également une inscription en appel du jugement de la Cour supérieure qui a donné raison au Courtier. Au soutien de son appel, il invoque notamment que le juge de la Cour supérieure a commis une erreur dans l'interprétation de l'article 10 de la *Loi sur*

---

32 Voir en annexe, page 73, la lettre du 7 juin 1993 des notaires Bonneville et Veillette au directeur des affaires juridiques du Ministère.

les produits agricoles, les produits marins et les aliments et de la portée de la notion d'intérêt public, et qu'il a erré en droit en ne considérant pas certains articles de cette même loi ou d'autres lois; ce qui aurait permis au juge de première instance de définir autrement les pouvoirs du Ministre.

3.10 2 JUILLET 1993 : LA COUR SUPÉRIEURE, SANS SE PRONONCER SUR LE FOND DE L'AFFAIRE À CE STADE, DÉCLARE RECEVABLE LA REQUÊTE EN RÉTRACTATION DU JUGEMENT

Le 2 juillet, la Cour supérieure reçoit, à l'étape préliminaire, la requête en rétractation de jugement déposée le 11 juin (voir 3.8). La Cour ne se prononce pas sur le fond de l'affaire mais juge que la demande de rétractation est recevable et pourra donc être entendue au fond ultérieurement.

3.11 13 JUILLET 1993 : UN FONCTIONNAIRE DU MINISTÈRE ASSISTE À UNE NOUVELLE RENCONTRE AU SUJET DE L'USINE DE TOURELLE

Parallèlement à la demande de rétractation du jugement et à l'appel formulés par le Procureur général, le 13 juillet 1993, une représentante du Ministère assiste à une réunion du Comité technique du contrat de relance de la Municipalité régionale de comté de Denis-Riverin[33]. Cette réunion vise à apporter des précisions sur le dossier de l'usine de Tourelle intitulé : Centre de valorisation des produits marins - Tourelle. L'on constate notamment, au procès-verbal de cette rencontre, qu'il y a eu visite du Ministre délégué à Sainte-Anne-des-Monts, le 27 mai 1993, et l'intérêt de ce dernier pour le projet présenté par M. Christian Lévesque, lors de cette visite. On mentionne également à ce même procès-verbal que :

> "...tant que le litige entre les Courtiers J.D. et le Ministère ne sera pas réglé, aucun permis ne peut être émis pour l'ex-usine de Tourelle Marée."

---

33 Voir en annexe, page 77, le procès-verbal de la rencontre du 13 juillet 1993.

3.12 14 JUILLET 1993 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL DEMANDE À LA COUR D'APPEL DE SUSPENDRE LES DÉLAIS POUR LA PRODUCTION DES MÉMOIRES

Le Procureur général demande à la Cour d'appel de suspendre les délais pour le dépôt des mémoires d'appel par les parties pour permettre d'abord le dénouement complet de l'affaire en Cour supérieure.

3.13 19 JUILLET 1993 : LE COURTIER DEMANDE À LA COUR D'APPEL LE REJET DE L'APPEL

À la suite du jugement sur la recevabilité de la requête en rétractation, le Courtier demande à la Cour d'appel le rejet de la demande d'appel, au motif qu'un appel est incompatible avec une requête en rétractation dans une même affaire.

3.14 2 AOÛT 1993 : LA COUR D'APPEL ACCEPTE LA SUSPENSION DES DÉLAIS

Le 2 août 1993, la Cour d'appel rend sa décision : elle refuse de rejeter la demande d'appel du Procureur général et accorde à ce dernier la suspension des délais. Les parties n'ont donc pas à déposer de mémoire d'appel tant que la cause concernant la requête en rétractation n'est pas complètement réglée.

Cependant, vraisemblablement à cause des enjeux du jugement de la Cour supérieure qui, en raison du litige sur l'article 10, peut avoir un effet sur tous les permis refusés antérieurement et pour l'avenir, la Cour d'appel décide de proposer l'accélération de la cause.

3.15 9 AOÛT 1993 : LA COUR D'APPEL OFFRE ALORS D'ACCÉLÉRER L'AUDITION DE LA CAUSE PORTÉE EN APPEL PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL

Bien que, le 2 août 1993, la Cour d'appel ait accordé la requête en suspension de délai, elle propose, le 9 août 1993, aux parties d'accorder à cette cause une préséance d'audition si les parties agissent avec diligence[34]. Pour expliquer cette offre, la Cour énonce, sous la plume du juge Bernier :

> "J'ai été chargé par le juge en chef d'étudier dans le concret la procédure de la Cour d'appel afin de trouver des moyens d'en accroître l'efficacité.
>
> C'est dans ce contexte que j'ai pris connaissance de l'inscription en appel et du jugement de première instance.
>
> Il me semble qu'il s'agit d'un cas où, dans l'intérêt public, la question de droit en litige devrait être décidée dans les plus brefs délais."

Ni le Procureur général, ni le Courtier n'ont répondu à cette offre.

3.16 14 OCTOBRE 1993 : LE GOUVERNEMENT ACCORDE UNE SUBVENTION POUR UNE ÉTUDE DE FAISABILITÉ D'UN CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS À L'USINE DE TOURELLE

Dans la lignée des rencontres des 27 mai et 13 juillet 1993, sur recommandation de ses fonctionnaires, le Ministre accorde, le 14 octobre 1993, une subvention au comité de survie de Tourelle pour une étude de faisabilité de l'établissement d'un centre de valorisation des produits marins à Tourelle. Cette subvention est de 27 360 $ et le maître d'oeuvre du projet, pour le gouvernement, est le Secrétariat aux affaires régionales Gaspésie-Les-Îles.

---

34 Voir en annexe, page 81, copie de la lettre du 9 août 1993 du juge Yves Bernier aux procureurs des parties.

Le 2 juin 1994, on accordera une deuxième subvention, pour la même étude, au montant de 8 062 $[35].

3.17 4 NOVEMBRE 1993 : LE GOUVERNEMENT PRÉSENTE UN PROJET DE LOI POUR MODIFIER LA *LOI SUR LES PRODUITS AGRICOLES, LES PRODUITS MARINS ET LES ALIMENTS*

Le Ministre présente, le 4 novembre 1993, le projet de loi 120 modifiant la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*, qui, après adoption, sera sanctionné le 2 décembre 1993. Comme on l'a déjà noté (voir 3.1.1), cette loi autorise la prise en considération de facteurs socio-économiques pour la délivrance de permis. Elle valide aussi rétroactivement les décisions antérieures de refus de permis, fondées sur la notion d'intérêt public et prenant en compte des facteurs socio-économiques. Cependant, le législateur prend soin d'écarter de l'application de la loi le permis qui fait l'objet des procédures judiciaires impliquant le Ministère et le Courtier.

3.18 LES DÉMARCHES DE MONSIEUR LÉVESQUE EN RAPPORT AVEC L'USINE DE TOURELLE : ON LUI REFUSE LE PERMIS LE 21 DÉCEMBRE 1994

Au cours de l'année 1994, M. Christian Lévesque, au nom du Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc., fait des démarches pour obtenir le permis d'exploitation d'un établissement pour la vente en gros de produits marins.

Le 21 décembre 1994, le projet de Monsieur Lévesque ou du Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc. est refusé par le Comité de l'intérêt public des produits marins parce que ne répondant pas à l'intérêt public en tenant compte de facteurs socio-économiques.

---

35 Voir en annexe, page 83, copie des lettres du Ministre du 14 octobre 1993 et du 2 juin 1994 confirmant les contributions gouvernementales.

3.19 5 JANVIER 1995 : UN CONTRAT NOTARIÉ FINALISE LA VENTE DE L'USINE DE TOURELLE À AQUA-SELECT INC.

Le 5 janvier 1995, le vendeur (Tourelle Marée (Gaspé) ltée) et l'acheteur (Aqua-Select inc., dont le principal actionnaire est Monsieur Lévesque) concrétisent la vente de l'usine de Tourelle devant notaire. Le contrat de vente mentionne, entre autres, que les parties reconnaissent qu'il y a eu promesse de vente et d'achat, le 1er juin 1993, et que l'acquéreur est déjà en possession de l'immeuble qui lui a été délivré rétroactivement au 3 juin 1993[36].

3.20 12 AVRIL 1995 : LE MINISTÈRE SE RAVISE ET EN AVISE LE CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS DE TOURELLE INC.

Le 12 avril 1995, le Ministre écrit au Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc. pour lui indiquer qu'il n'a pas d'objection[37] :

> "...à ce qu'ultérieurement soit délivré à votre entreprise un permis d'exploitation d'usine de préparation de produits marins de catégorie «Frais, congelés ou semi-conserves» qui se lira comme suit: ..."

Le Ministre précise également que les normes réglementaires devront être respectées et que, pour le moment, la délivrance d'un permis pour l'usine de Tourelle est suspendue en raison des procédures judiciaires impliquant le Ministère et le Courtier. Il ajoute que cette offre demeure valable jusqu'au 30 avril 1996.

---

36 Voir en annexe, page 85, copie d'un extrait du contrat de vente du 5 janvier 1995.

37 Voir en annexe, page 87, la lettre du 12 avril 1995 du Ministre au président du Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc.

3.21 11 MAI 1995 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL ENTEND SE DÉLIER DE L'ENGAGEMENT PRIS AU NOM DU MINISTRE DE NE PAS DÉLIVRER DE PERMIS PENDANT LES PROCÉDURES

Dès le 11 mai 1995, le Procureur général prépare une demande pour être relevé de l'engagement, pris au nom du Ministre, de ne pas délivrer de permis à un tiers pour l'usine de Tourelle, engagement qui avait été pris le 7 avril 1993, dans le cadre de la requête en mandamus prise par le Courtier.

Bien que cette demande ait été par la suite signifiée au Courtier et déposée à la Cour supérieure, elle n'a jamais été entendue par la Cour. En effet, le 13 juin 1995, une entente est intervenue entre les avocats du gouvernement et ceux du Courtier pour retirer la demande. Les parties se sont alors entendues pour faire en sorte que la requête en rétractation de jugement soit entendue par le tribunal le plus rapidement possible.

Le 14 juin 1995, M. Christian Lévesque, lui-même lésé dans cette affaire, s'adresse au juge de la Cour supérieure pour exprimer son désespoir[38].

3.22 6 NOVEMBRE 1995 : LE CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS DE TOURELLE INC. S'ADRESSE LUI AUSSI AUX TRIBUNAUX POUR FORCER LE MINISTÈRE À LUI DONNER SON PERMIS

Le 6 novembre 1995, le Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc. dépose, lui aussi, en Cour supérieure une requête en mandamus afin de forcer le Ministre à lui délivrer le permis mentionné dans la lettre du 12 avril 1995 (voir 3.20).

Une première date d'audition est fixée au 27 novembre 1995 et la cause est ensuite remise au 22 janvier 1996, pour finalement être entendue le 27 février 1996.

---

38 Voir en annexe, page 90, l'échange de correspondance entre Monsieur Lévesque et le juge Gaétan Pelletier.

3.23 6 DÉCEMBRE 1995 : LA COUR SUPÉRIEURE REJETTE LA RÉTRACTATION DE JUGEMENT DEMANDÉE PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL

Le 6 décembre 1995, la Cour supérieure rejette la requête en rétractation de jugement du 8 juin 1993, pour la raison suivante :

> "Or, dans le présent cas, la vente que l'on veut invoquer est intervenue le jour même du jugement. Bien plus, la preuve démontre que, pour adjuger sur la requête qui lui était soumise, le juge Simard n'avait pas, à ce stade, à considérer en vertu de quel droit (propriétaire, usufruitier, locataire ou usager) la requérante (présente intimée) pouvait avoir accès à l'usine au sujet de laquelle elle demandait l'émission d'un permis."

La Cour supérieure précise qu'elle n'avait pas à tenir compte, à ce stade, du fait que le Courtier avait un droit d'accès à l'usine de Tourelle pour ordonner la délivrance du permis.

3.24 4 JANVIER 1996 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL EN APPELLE DU JUGEMENT DU 6 DÉCEMBRE 1995

Le 4 janvier 1996, le Procureur général en appelle du jugement rejetant sa requête en rétractation de jugement. Au soutien de son appel, il allègue notamment que le juge de première instance a commis une erreur en considérant que la vente avait eu lieu le 1er juin 1993, et que le juge ayant présidé l'instance sur la requête en mandamus du Courtier n'avait pas, à ce stade, à considérer en vertu de quel droit le Courtier pouvait avoir un droit d'accès sur l'usine de Tourelle.

3.25 17 JANVIER 1996 : LE PROCUREUR GÉNÉRAL AVISE LE COURTIER QUE LA REQUÊTE EN MANDAMUS DU CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS DE TOURELLE INC. SERA ENTENDUE LE 22 JANVIER 1996

Le 17 janvier 1996, plus de 9 semaines après le dépôt de la requête en mandamus du Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc., les avocats du gouvernement avisent les avocats du Courtier de cette procédure, soit 5 jours avant l'audition de la cause. Les avocats du gouvernement

estiment aussi que l'engagement du 7 avril 1993 à l'effet de ne pas délivrer de permis à un tiers n'est plus valide, puisque la Cour supérieure a rendu sa décision le 6 décembre 1995[39].

3.26 8 MARS 1996 : LA COUR SUPÉRIEURE DONNE RAISON AU CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS DE TOURELLE INC.

Le 8 mars 1996, le juge Pidgeon, de la Cour supérieure, fait droit à la demande du Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc., non pas sur la base de la requête en mandamus, mais sur la base d'un jugement déclaratoire, à la suite d'un amendement aux procédures intervenu en cours d'audition.[40] La Cour déclare que le Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc. a le droit et l'intérêt suffisants pour obtenir le permis :

> "... le jugement de feu l'honorable Marcel Simard, compte tenu des faits portés à la connaissance du présent Tribunal, serait inexécutoire."

Le juge se prononce aussi sur l'ordonnance de surseoir en déclarant :

> "... il n'existe présentement aucune ordonnance en vigueur enjoignant au MINISTRE de surseoir à l'émission d'un permis d'exploitation de l'usine, en faveur de tiers."

Depuis l'inscription en appel du 4 janvier 1996 et cette décision du 8 mars 1996, aucun autre développement n'est survenu dans cette affaire, si ce n'est le dépôt des mémoires de l'appelant et de l'intimé au dossier d'appel sur la requête en rétractation de jugement. Aucun permis, à ce jour, n'a été délivré à qui que ce soit pour l'usine de Tourelle.

---

39 Voir en annexe, page 92, copie de la lettre du 17 janvier 1996 transmise par le Procureur général au procureur du Courtier.

40 La requête en mandamus vise, entre autres, à obtenir d'un tribunal une ordonnance afin d'obliger une personne à accomplir un devoir que la loi lui impose ou un acte auquel la loi l'oblige. La requête pour jugement déclaratoire vise à faire déterminer par le tribunal, pour la personne qui a un intérêt à le savoir, un droit pouvant lui résulter d'une loi, d'un contrat, etc.

4. APPRÉCIATION DES FAITS ET QUESTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

4.1 L'UTILISATION DISCRÉTIONNAIRE DE FACTEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES DANS LA DÉLIVRANCE DES PERMIS

Depuis 1983, le Ministère apprécie les demandes de permis en prenant en considération des facteurs d'ordre socio-économique (3.1.6). Donc, depuis plus de treize ans, les demandes de permis sont refusées si les demandeurs ne rencontrent pas les normes d'hygiène et de salubrité, mais aussi s'ils ne respectent pas certains facteurs d'ordre socio-économique (3.1.2).

La Cour supérieure et la Cour d'appel se sont prononcées sur la portée de la notion d'intérêt public prévue à l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments,* en 1990 et 1991. Dans les deux cas les tribunaux ont déclaré que la notion d'intérêt public se limitait aux questions d'hygiène et de salubrité (3.1.7).

Bien que les décisions de refuser des permis en fonction de facteurs socio-économiques aient été prises de bonne foi en vertu d'une politique administrative, le gouvernement décida, en novembre 1993, d'ajouter, par une modification législative, des critères socio-économiques à l'article 10 de la loi. Le Protecteur du citoyen s'est interrogé sur les circonstances qui ont pu entourer cette décision.

Ce n'est vraisemblablement pas suite au jugement de la Cour d'appel dans l'affaire Alex Couture inc., car le jugement datait, en décembre 1993, de plus de deux ans. Si le gouvernement avait voulu modifier la loi pour donner suite à ce jugement, à tout le moins par crainte qu'il ne soit utilisé par une personne qui essuie un refus, il l'aurait probablement fait dans les mois qui ont suivi. Dès lors, de l'avis du Protecteur du citoyen, c'est le jugement de la Cour supérieure qui a ordonné au Ministre, le 1er juin 1993, de délivrer un permis au Courtier qui explique la modification législative de décembre 1993.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que, avec ce jugement, le Ministère n'était plus sûr de la légalité de sa politique administrative de délivrance de permis liée à la prise en considération de facteurs d'ordre socio-économique. C'est pour cette raison qu'il a fait rétroagir la loi à toutes ses décisions refusant la délivrance de permis et basées sur des facteurs d'ordre socio-économique, antérieures à l'adoption du projet de loi.

Malgré l'apparence de sécurité économique et juridique que procure le projet de loi 120, le Protecteur du citoyen s'interroge sur le véritable degré de sécurité qu'il apporte aux citoyens. En effet, le Ministère a la discrétion de soumettre ou non à des facteurs socio-économiques le projet d'un citoyen. Avec le libellé du dernier alinéa de l'article 10 de la loi, il a, de l'avis du Protecteur du citoyen, un pouvoir discrétionnaire total pour appliquer ou non ces facteurs à une demande de permis pour les produits marins (3.1.1).

En d'autres termes, en rapport avec un projet déterminé, le Ministre peut, relativement à une demande de permis émanant de l'entreprise X, ne considérer que les facteurs d'hygiène et de salubrité; il peut, par rapport à une autre demande émanant de l'entreprise Y, et relative à un autre projet, similaire ou non au premier, considérer à la fois les critères sanitaires et les facteurs socio-économiques. Un demandeur se trouve donc dans une situation ou non seulement il ne connaît pas d'avance les règles du jeu mais, une fois qu'on les a appliquées, il est dans une situation où, en pratique, il ne peut contester la décision.

Dès lors, le principe de l'égalité de traitement des citoyens par rapport à l'exercice d'une discrétion, que consacre le droit administratif, se trouve compromis. La sécurité n'est donc que relative à cause de la double discrétion du Ministre.

Il est aussi légitime de se demander si le Ministre a agi en administrateur responsable en prenant le risque de ne pas modifier la loi dans un délai plus court. Il est légitime de se demander, quand on parle de l'imputabilité de l'Administration, comment le Ministère a pu créer, à tout le moins depuis l'affaire Alex Couture inc., une situation insécurisante pour les citoyens. En adoptant de plus une loi

rétroactive pour valider ses refus antérieurs, le Ministère ne semble pas avoir considéré les droits des personnes à qui il a refusé un permis pour des raisons socio-économiques.

Le Protecteur du citoyen demande donc au Ministère :

Question 1 : Pourquoi, depuis la loi de décembre 1993, le Ministre a-t-il pleine discrétion d'appliquer ou non des facteurs d'ordre socio-économique, dans son appréciation de l'intérêt public d'une demande de permis visant des produits marins?

Question 2 : Pourquoi la prise en considération facultative de facteurs socio-économiques n'est-elle utile qu'en matière de produits marins?

Question 3 : Avant le 1er septembre 1992, le Ministre agissait en vertu de sa politique administrative de délivrance de permis; avait-il alors, en vertu de cette politique, la discrétion d'appliquer ou non, à une demande de permis de transformation de produits marins, les facteurs socio-économiques?

4.2 L'IMPACT DE L'ARRÊT ALEX COUTURE INC.

Le 9 septembre 1991, la Cour d'appel, dans l'affaire Alex Couture inc., s'est prononcée sur la portée de la notion d'intérêt public de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* (3.1.7).

Elle déclarait alors que :

> "L'intérêt public invoqué au soutien d'une limitation d'intervenants dans le secteur ne peut être apprécié par le ministre que dans le cadre de la loi et du règlement et des buts visés, soit protéger la santé et la salubrité publiques..."

Le Protecteur du citoyen croit que, en matière économique, l'État se doit de fixer expressément et clairement ses politiques de délivrance de permis, tant pour la sécurité des transactions que pour ne pas affecter indûment les activités économiques.

Le Protecteur du citoyen demande donc au Ministère :

Question 4 : Devant les conséquences possibles du jugement dans l'affaire Alex Couture inc., le Ministre s'était-il assuré, à l'époque, que sa politique administrative de délivrance des permis pour les produits marins était valide, puisqu'il n'a modifié sa loi que deux ans plus tard?

Question 5 : Le Ministre peut-il fournir au Protecteur du citoyen les études et opinions qui lui ont été remises, à l'époque, sur la validité de sa politique administrative à la suite de l'affaire Alex Couture inc.?

Question 6 : Le Protecteur du citoyen demande également les avis, opinions ou documents sur lesquels le Ministre s'est basé pour faire modifier la loi en décembre 1993.

Question 7 : Pourquoi le Ministre n'a-t-il pas fait modifier la loi dès le moment où il a été décidé de prendre en considération des facteurs d'ordre socio-économique?

Question 8 : Pourquoi le Ministre n'a-t-il pas fait modifier la loi après le jugement de la Cour d'appel dans l'affaire Alex Couture inc.?

4.3 LA DEMANDE DE PERMIS DU COURTIER ET LES MOTIFS DE REFUS DU MINISTRE

Le Protecteur du citoyen constate que les motifs invoqués par le Comité de l'intérêt public des produits marins, dans ses décisions des 29 septembre 1992 et 17 novembre 1992 l'ayant amené à

conclure que la demande du Courtier ne répondait pas aux critères socio-économiques, sont identiques sur quatre points.

Le Protecteur du citoyen constate que le Comité de l'intérêt public n'a pas reconsidéré sa première décision, même si le Courtier a apporté un changement majeur à sa demande entre la décision initiale et la deuxième décision. En effet, le Courtier a modifié sa demande pour obtenir un permis pour la transformation de poissons en provenance exclusive de marchés extérieurs au Québec (3.2.6, 3.2.7 et 3.2.8). Or, dans sa deuxième décision, le Comité a ajouté, comme cinquième motif, que la rentabilité et le réalisme du projet n'ont pas été démontrés et que, par ailleurs, le gouvernement n'a pas à accorder d'aide financière.

Question 9 : Le Protecteur du citoyen demande au Ministre d'expliquer et de clarifier les raisons pour lesquelles le projet n'était ni rentable, ni réaliste.

Question 10 : Le Protecteur du citoyen demande au Ministre d'expliquer et de clarifier les raisons pour lesquelles le gouvernement ne voulait pas encourager par une aide financière le Courtier?

Question 11 : Le Ministère a-t-il reçu formellement du Courtier une demande d'aide financière avant le refus du permis?

Question 12 : Si le Ministère n'a pas reçu de demande formelle, pourquoi le Ministre en a-t-il fait un motif de refus?

Question 13 : Si le Ministère n'a pas reçu de demande formelle, le financement public n'était donc pas une exigence du Courtier. Comment le Ministre peut-il expliquer qu'il refuse un permis sur la base d'une simple conjecture?

4.4 LE DROIT D'ACCÈS À L'USINE DE TOURELLE

Le Protecteur du citoyen constate que l'exigence relative au droit d'accès du Courtier à l'usine de Tourelle ne survient officiellement que le 1er juin 1993, soit au moment de la vente de l'usine à Aqua-Select inc. En effet, cette indication apparaît la dernière fois dans la lettre du 16 juin 1992 du Ministre délégué, lorsqu'il écrit au Courtier la première fois pour lui indiquer qu'il considère, à ce stade, que le projet n'est que préliminaire (3.2.5). Les décisions du Comité de l'intérêt public du 30 septembre et du 17 novembre 1992 (3.2.6 et 3.2.8), la décision du refus du Ministre délégué du 17 décembre 1992 (3.2.9) et la lettre du 3 mars 1993 du Ministre au député de Duplessis (3.2.11), n'en font pas mention; par conséquent, le droit d'accès ne constitue pas une exigence pour la délivrance d'un permis.

Sans se prononcer sur la pertinence d'exiger que le demandeur d'un permis détienne au préalable un droit d'accès sur une usine pour obtenir ce permis, le Protecteur du citoyen s'étonne que le Ministère n'ait jamais motivé également son refus pour cette raison et que cette condition ne prenne de l'importance que le 1er juin 1993, soit 6 mois et demi après le refus officiel du Ministre. La question lui apparaît d'autant plus pertinente que, ni la loi, ni le règlement d'application, ni la politique administrative n'en font expressément une exigence.

Le Protecteur du citoyen s'interroge sur le processus de délivrance des permis qui semble marqué au coin de l'arbitraire. Selon les principes de justice naturelle et d'équité procédurale, le demandeur d'un permis a le droit de connaître les motifs principaux de refus d'un permis. En effet, comment un citoyen en affaires peut-il s'ajuster pour faire reconsidérer un refus administratif, s'il ne connaît pas toutes les raisons de ce refus? Outre le caractère arbitraire du processus de délivrance des permis, une telle situation compromet le principe de l'égalité de traitement à laquelle les citoyens ont le droit de s'attendre. C'est d'ailleurs en ce sens que le législateur s'exprime à l'article 26.1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, qui l'autorise à enquêter sur l'exercice d'une discrétion administrative. De plus, le Protecteur du citoyen réfère, à ce sujet, au rapport du professeur Patrice Garant sur la réforme des tribunaux administratifs, qui est à l'origine du *projet de loi sur la justice administrative*

(P.L. 130), qui à son article 7, consacre législativement le principe de la motivation des décisions défavorables. Ce rapport est éloquent sur le sujet.

Le Protecteur du citoyen demande au Ministère :

Question 14 : Comment le Ministre peut-il expliquer qu'il n'a jamais assorti à son refus du 17 décembre 1992 la question de l'absence d'accès à l'usine?

Question 15 : Comment le Ministère concilie-t-il sa décision de faire du droit d'accès une condition de délivrance du permis au Courtier alors que ni la loi, ni le règlement d'application, ni la politique administrative ne font du droit d'accès une exigence expresse?

Question 16 : Pourquoi le Ministère n'en fait-il une condition que le 1er juin 1993?

Question 17 : Y a-t-il eu, pour la période antérieure au 17 décembre 1992, des refus du Ministre au motif qu'un demandeur n'avait pas de droit d'accès à l'immeuble visé par une demande de permis?

Question 18 : Dans l'affirmative, ce motif apparaissait-il expressément pour justifier le refus?

4.5 LES INVESTISSEMENTS PRÉALABLES À L'OBTENTION D'UN PERMIS

On se rappellera que le Ministère a, à tout le moins, depuis le 15 avril 1989 (3.1.3), toujours conseillé aux promoteurs de ne pas investir avant de formuler une demande de permis; ce conseil est judicieux et le Protecteur du citoyen le fait sien.

Toutefois, comment peut-on reprocher au Courtier de ne pas avoir eu de droit d'accès, 6 mois et demi après le refus du 17 décembre 1992, alors que celui-ci s'est vu refuser le permis par le Ministère et qu'il a précisément pris une requête en mandamus pour que la Cour ordonne au Ministre de lui

délivrer le permis? La Cour lui a d'ailleurs donné raison le 1er juin 1993. C'est pourquoi le Procureur général a logé un appel de cette décision tout en demandant la rétractation de ce jugement par une autre procédure, demande qui lui a été refusée, et refus à l'égard duquel il a interjeté appel.

De plus, le Protecteur du citoyen considère que la situation est paradoxale, si on l'examine du point de vue de Monsieur Lévesque. Ce dernier a dû, dans l'espoir d'obtenir son permis sur la même usine, investir 40 000 $ pour acheter l'usine et il n'a pas encore son permis parce que, notamment, le Ministère est impliqué dans un litige l'opposant au Courtier concernant un permis associé à la même usine. Qu'arrivera-t-il si la Cour d'appel donne raison au Courtier?

Le Protecteur du citoyen constate aussi que le conseil judicieux du Ministère de ne pas prendre le risque d'investir ne s'applique pas de la même façon pour Monsieur Lévesque qui a fait un investissement sans être assuré d'avoir un permis.

Le Protecteur du citoyen demande au Ministre :

Question 19 : Sur quoi se base le Ministre pour reprocher aujourd'hui au Courtier de ne pas avoir de droit d'accès à l'usine?

Question 20 : Sur quoi se base le Ministère pour estimer que le Courtier n'était pas sérieux dans ses intentions d'exploiter l'usine, au motif qu'il n'a jamais pris d'entente à l'égard de l'usine de Tourelle?

4.6 LES DÉMARCHES DU MINISTÈRE EN RAPPORT AVEC LA VENTE DE L'USINE ALORS QU'UNE PROCÉDURE EST PENDANTE

À la suite de la procédure prise par le Courtier, le 26 mars 1993, pour obtenir de la Cour qu'elle ordonne au Ministre de lui délivrer un permis, des discussions eurent lieu entre le Ministère et un tiers (Monsieur Lévesque) sur la possibilité d'accorder à celui-ci un permis d'exploitation pour l'usine

de Tourelle. Le 27 mai 1993, durant le délibéré sur la requête en mandamus du Courtier, une rencontre a eu lieu entre le Ministre délégué, des fonctionnaires, un député et Monsieur Lévesque afin de discuter de cette question.

Lors de cette rencontre, le Ministre délégué, en plus de demander si Monsieur Lévesque avait déjà fait l'acquisition de l'usine de Tourelle, informe notamment celui-ci que ses fonctionnaires ont ordre de le suivre dans sa démarche (3.4).

Le Protecteur du citoyen croit que de telles discussions peuvent donner ouverture à une possibilité de conflit d'intérêts. Le Protecteur du citoyen s'interroge sur le degré d'impartialité des acteurs dans cette affaire.

L'article 5 de la *Loi sur la fonction publique*[41] stipule que le fonctionnaire :

> "...doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence."

Question 21 : Comment le Ministère peut-il concilier l'impératif d'impartialité de l'Administration et le fait d'avoir effectué des démarches dont l'objet est d'encourager une tierce personne à acheter une usine déjà visée par une demande de permis faisant l'objet d'une contestation devant les tribunaux?

Question 22 : Comment le Ministère a-t-il appliqué la notion d'intérêt public selon l'article 5 de la *Loi sur la fonction publique* en effectuant des démarches en rapport avec la vente d'une usine pour laquelle une demande de permis est judiciarisée?

---

41 L.R.Q., c. F-3.1.1.

4.7 LES DEUX PROCÉDURES DU PROCUREUR GÉNÉRAL EN RAPPORT AVEC LA DÉCISION DE LA COUR SUPÉRIEURE DONNANT RAISON AU COURTIER ET L'OFFRE DE LA COUR D'APPEL

Le 1er juin 1993, la Cour supérieure donnait raison au Courtier et ordonnait au Ministre de lui délivrer un permis. Le 11 juin, le Procureur général demande la rétractation du jugement invoquant un fait nouveau, soit la vente de l'usine de Tourelle. Le 29 juin, le Procureur général en appelle également de la décision, alléguant que la Cour supérieure a mal interprété l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* (3.8 et 3.9).

Le 9 août 1993, la Cour d'appel offre au Procureur général d'entendre la cause en priorité pour des raisons d'intérêt public (3.15). Le Procureur général n'y donne pas suite. Pourtant, il aurait pu demander à la Cour d'appel la permission de présenter une nouvelle preuve dans la cause en appel, rendant ainsi inutile la requête en rétractation. Cette façon de procéder aurait permis la solution complète du litige, aurait évité des délais inutiles et coûteux et aurait permis d'économiser les moyens de procédure. Le Protecteur du citoyen s'interroge sur l'efficience de la gestion des affaires judiciaires par le Procureur général, d'autant plus que cette façon de faire risque d'engendrer des coûts importants, tant pour le citoyen impliqué dans les procédures que pour l'ensemble des contribuables du Québec. Il faut par ailleurs noter que la Cour supérieure avait entendu la preuve que le Courtier n'avait jamais acquis de droits d'accès à l'usine; dès lors, la vente de l'usine à un tiers le 1er juin 1993 avait perdu de l'importance.

Finalement, le Protecteur du citoyen n'est pas, à ce stade-ci, malgré la compatibilité apparente de ces procédures, convaincu que ce dédoublement par le Procureur général était justifié.

Question 23 : Le Procureur général a-t-il pris en considération l'économie des moyens, les égards dus à l'autre partie et la nécessité de gérer efficacement les finances publiques, quand il a simultanément demandé la rétractation du jugement et interjeté appel?

Question 24 : Le Procureur général a-t-il agi dans l'intérêt public, tel qu'énoncé par le juge Bernier de la Cour d'appel, en ne donnant pas suite à l'offre du 9 août 1993 pour accélérer le procès?

4.8 LES SUBVENTIONS DU 14 OCTOBRE 1993 ET DU 2 JUIN 1994

Le gouvernement a accordé une subvention en rapport avec l'usine de Tourelle, le 14 octobre 1993 et le 2 juin 1994 (3.4 et 3.16). Même si le Protecteur du citoyen considère qu'il n'est pas illégal d'accorder une subvention au Comité de survie de Tourelle, il se demande si cette décision n'était pas prématurée, puisque le sort du permis était encore entre les mains de la Cour supérieure (requête en rétractation de jugement) et de la Cour d'appel (inscription en appel).

Le Protecteur du citoyen demande donc au Ministère :

Question 25 : Quels sont les motifs qui ont présidé à la décision d'octroyer ces subventions?

Question 26 : Quels sont les motifs qui ont présidé à cette décision d'octroyer des subventions, avant même qu'une décision judiciaire finale ne soit rendue?

4.9 L'AVIS DU PROCUREUR GÉNÉRAL AUX AVOCATS DU COURTIER, 5 JOURS AVANT L'AUDITION DE LA REQUÊTE EN MANDAMUS DU CENTRE DE VALORISATION DES PRODUITS MARINS DU 6 NOVEMBRE 1995

Le Protecteur du citoyen se demande pourquoi, alors que, le 6 novembre 1995, le Procureur général connaissait l'existence de la requête en mandamus prise par Monsieur Lévesque (3.22 et 3.25) et que cette procédure avait pour effet d'affecter les droits du Courtier, il n'en avise ce dernier que le 17 janvier 1996.

Le Protecteur du citoyen se demande également si le Procureur général a agi avec impartialité, tel que le lui impose l'article 5 de la *Loi sur la fonction publique*, en n'avisant le Courtier que le 17 janvier 1996, alors que l'audition de la cause était fixée au 22 janvier 1996.

Le Protecteur du citoyen se demande également si le Procureur général a rempli son devoir d'agir équitablement en avisant le Courtier dans ce délai?

Le Protecteur du citoyen lui demande donc :

Question 27 : Pourquoi le Procureur général n'a-t-il avisé le Courtier de la requête en mandamus présentée par le Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc. que le 17 janvier 1996, soit 5 jours avant la date prévue pour l'audition?

4.10 L'APPEL DU JUGEMENT DU 6 DÉCEMBRE 1995 REJETANT LA REQUÊTE EN RÉTRACTATION DE JUGEMENT PRÉSENTÉ PAR LE PROCUREUR GÉNÉRAL

Le Protecteur du citoyen constate que, malgré l'appel déjà pendant concernant le jugement du 1er juin 1993, qui a donné raison au Courtier, le Procureur général loge un autre appel sur le jugement du 6 décembre 1995 qui rejette sa demande de rétractation (3.24).

Comme les deux appels n'auront d'effet seulement qu'à l'égard du Courtier, à cause de l'entrée en vigueur du projet de loi 120, le 2 décembre 1993, le Protecteur du citoyen se demande pourquoi le Procureur général n'a pas joint les deux appels. À ce stade, le maintien parallèle des deux appels suscite des questions sur l'efficience et l'économie de moyens dans la gestion des affaires judiciaires du Ministère.

Question 28 : Quels sont les motifs justifiant l'inaction du Procureur général à joindre les deux appels?

5. RAPPEL DES QUESTIONS FORMULÉES PAR LE PROTECTEUR DU CITOYEN

À la présente section, le lecteur retrouvera la liste complète des questions que le Protecteur du citoyen pose à la section précédente. En plus de répondre à ces questions, le Ministre et le Procureur général sont invités, s'ils le jugent à propos, à clarifier tout autre élément du document.

Questions :

Question 1 : Pourquoi, depuis la loi de décembre 1993, le Ministre a-t-il pleine discrétion d'appliquer ou non des facteurs d'ordre socio-économique, dans son appréciation de l'intérêt public d'une demande de permis visant des produits marins?

Question 2 : Pourquoi la prise en considération facultative de facteurs socio-économiques n'est-elle utile qu'en matière de produits marins?

Question 3 : Avant le 1er septembre 1992, le Ministre agissait en vertu de sa politique administrative de délivrance de permis; avait-il alors, en vertu de cette politique, la discrétion d'appliquer ou non, à une demande de permis de transformation de produits marins, les facteurs socio-économiques?

Question 4 : Devant les conséquences possibles du jugement dans l'affaire Alex Couture inc., le Ministre s'était-il assuré, à l'époque, que sa politique administrative de délivrance des permis pour les produits marins était valide, puisqu'il n'a modifié sa loi que deux ans plus tard?

Question 5 : Le Ministre peut-il fournir au Protecteur du citoyen les études et opinions qui lui ont été remises, à l'époque, sur la validité de sa politique administrative à la suite de l'affaire Alex Couture inc.?

Question 6 : Le Protecteur du citoyen demande également les avis, opinions ou documents sur lesquels le Ministre s'est basé pour modifier la loi en décembre 1993.

Question 7 : Pourquoi le Ministre n'a-t-il pas fait modifier la loi dès le moment où il a été décidé de prendre en considération des facteurs d'ordre socio-économique?

Question 8 : Pourquoi le Ministre n'a-t-il pas modifié la loi après le jugement de la Cour d'appel dans l'affaire Alex Couture inc.?

Question 9 : Le Protecteur du citoyen demande au Ministre d'expliquer et de clarifier les raisons pour lesquelles le projet n'était ni rentable, ni réaliste.

Question 10 : Le Protecteur du citoyen demande au Ministre d'expliquer et de clarifier les raisons pour lesquelles le gouvernement ne voulait pas encourager par une aide financière le Courtier?

Question 11 : Le Ministère a-t-il reçu formellement du Courtier une demande d'aide financière avant le refus du permis?

Question 12 : Si le Ministère n'a pas reçu de demande formelle, pourquoi le Ministre en a-t-il fait un motif de refus?

Question 13 : Si le Ministère n'a pas reçu de demande formelle, le financement public n'était donc pas une exigence du Courtier. Comment le Ministre peut-il expliquer qu'il refuse un permis sur la base d'une simple conjecture?

Question 14 : Comment le Ministre peut-il expliquer qu'il n'a jamais assorti à son refus du 17 décembre 1992 la question de l'absence d'accès à l'usine?

Question 15 : Comment le Ministère concilie-t-il sa décision de faire du droit d'accès une condition de délivrance du permis au Courtier alors que ni la loi, ni le règlement d'application, ni la politique administrative ne font du droit d'accès une exigence expresse?

Question 16 : Pourquoi le Ministère n'en fait-il une condition que le 1er juin 1993?

Question 17 : Y a-t-il eu, pour la période antérieure au 17 décembre 1992, des refus du Ministre au motif qu'un demandeur n'avait pas de droit d'accès à l'immeuble visé par une demande de permis?

Question 18 : Dans l'affirmative, ce motif apparaissait-il expressément pour justifier le refus?

Question 19 : Sur quoi se base le Ministre pour reprocher aujourd'hui au Courtier de ne pas avoir de droit d'accès à l'usine?

Question 20 : Sur quoi se base le Ministère pour estimer que le Courtier n'était pas sérieux dans ses intentions d'exploiter l'usine, au motif qu'il n'a jamais pris d'entente à l'égard de l'usine de Tourelle?

Question 21 : Comment le Ministère peut-il concilier l'impératif d'impartialité de l'Administration et le fait d'avoir effectué des démarches dont l'objet est d'encourager une tierce personne à acheter une usine déjà visée par une demande de permis faisant l'objet d'une contestation devant les tribunaux?

Question 22 : Comment le Ministère a-t-il appliqué la notion d'intérêt public selon l'article 5 de la *Loi sur la fonction publique* en effectuant des démarches en rapport avec la vente d'une usine pour laquelle une demande de permis est judiciarisée?

Question 23 : Le Procureur général a-t-il pris en considération l'économie des moyens, les égards dus à l'autre partie et la nécessité de gérer efficacement les finances publiques, quand il a simultanément demandé la rétractation du jugement et interjeté appel?

Question 24 : Le Procureur général a-t-il agi dans l'intérêt public, tel qu'énoncé par le juge Bernier de la Cour d'appel, en ne donnant pas suite à l'offre du 9 août 1993 pour accélérer le procès?

Question 25 : Quels sont les motifs qui ont présidé à la décision d'octroyer ces subventions?

Question 26 : Quels sont les motifs qui ont présidé à cette décision d'octroyer des subventions, avant même qu'une décision judiciaire finale ne soit rendue?

Question 27 : Pourquoi le Procureur général n'a-t-il avisé le Courtier de la requête en mandamus présentée par le Centre de valorisation des produits marins de Tourelle inc. que le 17 janvier 1996, soit 5 jours avant la date prévue pour l'audition?

Question 28 : Quels sont les motifs justifiant l'inaction du Procureur général à joindre les deux appels?

Annexe 3

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Sainte-Foy, le 18 octobre 1996

Monsieur Paul Bégin
Ministre de la Justice et
Procureur général
1200, route de l'Église, 9e étage
Sainte-Foy, (Québec) G1V 4M1

Monsieur le Ministre,

Vous trouverez ci-joint, une copie du rapport préliminaire que nous avons préparé sur les circonstances entourant le refus du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis à Les Courtiers J.D. et Associés Ltée. J'en transmets également, aujourd'hui même, un exemplaire à votre collègue de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Considérant la plainte de cette entreprise et les éléments portés à mon attention, j'ai tout lieu de croire que celle-ci pourrait avoir été victime d'abus de pouvoir et d'injustice. Le rapport décrit les éléments et faits pertinents au dossier, expose mes commentaires et réflexions, et soumet un certain nombre de questions dont les réponses guideront mes démarches subséquentes. Dès lors, il importe que vous soumettiez sans délai ces questions aux personnes les plus aptes à y répondre.

J'apprécierais que les réponses relevant de votre ministère me soient transmises au plus tard, le 8 novembre prochain.

Vous remerciant d'avance de l'attention que vous porterez à cette demande, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby, avocat

[illegible] Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2 Téléphone : (418) 643-2688 Sans frais : 1 800 463-5070 Télécopieur : (418) 643-8759

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Sainte-Foy, le 18 octobre 1996

Monsieur Guy Julien
Ministre
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries
et de l'Alimentation
200, chemin Sainte-Foy, 12e étage
Québec, (Québec) G1R 4X6

Monsieur le Ministre,

Vous trouverez ci-joint, un exemplaire du rapport préliminaire que nous avons préparé sur les circonstances entourant le refus du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis à Les Courtiers J.D. et Associés Ltée. J'en transmets également, aujourd'hui même, une copie à votre collègue, le ministre de la Justice et procureur général.

Considérant la plainte de cette entreprise et les éléments portés à mon attention, j'ai tout lieu de croire que celle-ci pourrait avoir été victime d'abus de pouvoir et d'injustice. Le rapport décrit les éléments et faits pertinents au dossier, expose mes commentaires et réflexions, et soumet un certain nombre de questions dont les réponses guideront mes démarches subséquentes. Dès lors, il importe que vous soumettiez sans délai ces questions aux personnes les plus aptes à y répondre.

J'apprécierais que les réponses relevant de votre ministère me soient transmises au plus tard, le 8 novembre prochain.

Compte tenu des enjeux en cause, j'ai demandé à ma secrétaire de prendre contact avec la vôtre, afin de fixer une rencontre que je souhaiterais tenir avec vous, si possible, dans la semaine du 28 octobre 1996.

Vous remerciant à l'avance de votre collaboration, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby, avocat

2875, boul. Laurier, 4e étage, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2 Téléphone : (418) 643-2688 Sans frais : 1 800 463-5070 Télécopieur : (418) 643-8759

Gouverne
du Québec

Le ministre de la Justice,
Procureur général et ministre responsable
de l'application des lois professionnelles

Sainte-Foy, le 8 novembre 1996

Me Daniel Jacoby
Protecteur du citoyen
2875, boul. Laurier
4e étage
Sainte-Foy, QC
G1V 2M2

Monsieur le Protecteur du citoyen,

Je donne suite à votre lettre du 22 octobre 1996 concernant le rapport préliminaire que vous avez préparé à l'égard de la plainte de **Les Courtiers J.D. & Associés Ltée.**

Cette plainte porte sur des faits qui font présentement l'objet d'un recours devant les tribunaux. En effet, le débat est actuellement devant la Cour d'appel. Aussi vous comprendrez que, par respect pour les tribunaux, je ne peux m'exprimer sur un dossier présentement devant les instances judiciaires.

Par ailleurs, je ne comprends pas que vous m'interrogiez sur des questions soumises à l'examen des tribunaux d'autant plus que l'article 19 de la *Loi sur le protecteur du citoyen* (L.R.Q., c. P-32) stipule que vous devez refuser d'intervenir lorsque le dossier est sub judice.

Lorsque le résultat des procédures judiciaires en cours sera connu, il me fera plaisir de répondre à vos interrogations dans la mesure bien sûr où mes fonctions me le permettent.

Veuillez agréer, Monsieur le Protecteur du citoyen, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

PAUL BÉGIN

1200, route de l'Église
Sainte-Foy (Québec)
G1V 4M1

(418) 643-4210

LE PROTECTEUR DU CITOYEN
Assemblee nationale
Quebec

Sainte-Foy, le 13 janvier 1997

Monsieur Paul Bégin
Ministre de la Justice
1200, route de l'Église
Sainte-Foy, (Québec)
G1V 4M1

Objet: **Dossier Les Courtiers J.D. & Associés Ltée.**

Monsieur le Ministre,

Pour faire suite à la lettre que je vous adressais concernant le même dossier, le 13 décembre dernier, vous trouverez ci-après les motifs pour lesquels je ne peux accepter votre contestation de ma compétence d'intervention, exprimée dans votre lettre du 8 novembre dernier.

Dans cette lettre, à titre de Procureur général, vous refusiez de répondre aux questions visant celui-ci, posées dans mon rapport préliminaire sur les circonstances entourant le refus du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis à Les Courtiers J.D. & Associés Ltée. Vous appuyant sur l'article 19 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, vous invoquiez alors le fait que la plainte de Les Courtiers J.D. & Associés Ltée porte sur des faits qui font présentement l'objet d'un recours devant la Cour d'appel. Vous ajoutiez alors : «par respect pour les tribunaux, je ne peux m'exprimer sur un dossier présentement devant les instances judiciaires».

Si je peux comprendre la réserve habituellement manifestée par le Procureur général dans ses déclarations publiques portant sur des litiges dont sont saisis les tribunaux, je m'empresse, avec respect, de rappeler à votre attention qu'il n'y a pas là de devoir strict et que la règle du «sub judice» n'existe qu'en matière pénale. De plus, les questions posées, dans mon rapport préliminaire, le sont dans le cadre d'une enquête conduite privément, les renseignements éventuellement obtenus devant être traités confidentiellement et sans que quiconque y ait un droit d'accès (*Loi sur le Protecteur du citoyen*, art. 24 et 34).

1, rue Notre-Dame Est, bureau 11.40, Montreal (Québec) H2Y 1B6 Téléphone : (514) 873-2032 Sans frais : 1 800 361-5804 Telecopieur : (514) 873-4640
protecteur citoyen@ombuds gouv qc ca http //www ombuds gouv qc ca

Votre invocation du deuxième alinéa de l'article 19 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* met en cause l'interprétation que l'on doit faire de cette loi et notamment des dispositions visant la compétence d'intervention du Protecteur du citoyen.

Cet alinéa se lit comme suit :

«Il doit également refuser d'intervenir ou mettre un terme à une intervention lorsqu'un recours exercé, devant la Cour suprême du Canada ou un tribunal visé à l'article 1 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16), par la personne ou le groupe dont les intérêts sont visés par l'intervention, porte sur les faits qui fondent cette intervention.».

Dans un arrêt unanime, rendu en 1984 sous la plume du Juge Dickson, dans l'affaire *B.C. Development Corp. c. Friedmann (Ombudsman)* (1984, 2 R.C.S. 447), la Cour suprême du Canada déclare :

«Toute analyse du rôle d'enquêteur que doit remplir l'Ombudsman doit tenir compte de l'objectif général de redressement pour lequel cette fonction a été traditionnellement créée.» (p.450).

Plus loin, elle ajoute :

«Les contrôles traditionnels de la mise en oeuvre et de l'administration des programmes et politiques du gouvernement, savoir les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ne sont pas complètement adaptés à la surveillance qu'exige une bureaucratie croissante, ni parfaitement capables de l'assurer.» (p. 459)

«L'Ombudsman représente la réponse de la société à ces problèmes d'abus possibles et de contrôle.» (p. 461)

«... ses pouvoirs d'enquête peuvent permettre d'établir au grand jour des cas de mauvaise administration bureaucratique qui autrement, passeraient inaperçus. L'Ombudsman (*traduction*) "peut faire la lumière dans des coins sombres, même en dépit de ceux qui préféreraient tirer le rideau".» (p.461)

«Bref, les pouvoirs que possède l'Ombudsman lui permettent d'aborder les problèmes administratifs que les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif ne peuvent résoudre efficacement.» (p.461).

Enfin, commentant l'*Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique dont les dispositions sont en substance analogues à celles de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, la Cour affirme :

> «Considérée dans son ensemble, l'*Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique énonce une procédure efficace par laquelle on peut enquêter sur des plaintes, mettre au jour des erreurs et des abus bureaucratiques et prendre des mesures correctives. Elle représente le paradigme des lois réparatrices. Elles doit, par conséquent être interprétée d'une façon libérale, fonctionnelle et compatible avec le rôle unique que l'Ombudsman est censé jouer.» (p. 463) (je souligne).

Cette affirmation de la Cour suprême illustre de façon exceptionnellement éloquente l'approche qu'il faut avoir au moment d'interpréter une disposition législative visant des pouvoirs du Protecteur du citoyen. En d'autres mots, les dispositions attributives ou limitatives de la compétence du Protecteur du citoyen doivent toujours être interprétées de la façon la plus favorable à celle-ci, compte tenu de «l'objectif général de redressement pour lequel cette fonction a été traditionnellement créée».

Ce sont-là les principes qui me guident dans l'application de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et que je crois devoir appliquer à l'interprétation du deuxième alinéa de l'article 19, cité plus haut.

Partant du principe que les limitations à la compétence du Protecteur du citoyen doivent être interprétées restrictivement, c'est-à-dire de façon à favoriser la compétence de celui-ci, j'en conclus que, pour qu'il y ait exclusion de compétence en vertu du deuxième alinéa de l'article 19, trois éléments essentiels doivent coexister :

- l'existence d'un recours judiciaire;
- l'exercice de ce recours par la personne ou le groupe dont les intérêts sont visés par l'intervention du Protecteur du citoyen, au sens porté par cette expression tout au long de la loi, c'est-à-dire par le plaignant ou son représentant;
- le recours porte sur les faits qui fondent l'intervention.

Dans le présent cas, des recours judiciaires existent bien : les appels interjetés par le Procureur général. Cependant, ces recours n'ont pas été exercés par Les Courtiers J.D. & Associés Ltée et ils ne portent pas sur les faits qui fondent mon intervention.

En effet, la plainte sur laquelle j'ai entrepris d'intervenir porte essentiellement sur des comportements du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et du Procureur général, parallèlement ou postérieurement à la requête en

mandamus prise par Les Courtiers J.D. & Associés Ltée contre ce ministre. À cet égard, il est utile de rappeler le contexte judiciaire auquel vous référez.

Devant le refus du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de lui accorder un permis d'exploitation de l'usine de Saint-Joachim-de-Tourelle, aux fins de la préparation de produits marins destinés à la consommation humaine, l'entreprise Les Courtiers J.D. & Associés Ltée obtenait de la Cour supérieure, le 1er juin 1993, un ordre intimant au ministre de lui délivrer ce permis. Alléguant la vente de l'usine à un tiers, vente survenue selon la preuve le jour même du jugement ordonnant la délivrance du permis, le Procureur général a, dans un premier temps, présenté une requête en rétractation de jugement qui sera plus tard rejetée par la Cour supérieure. Il a également interjeté appel du jugement ordonnant la délivrance du permis, puis il a, plus tard, interjeté appel du jugement refusant la rétractation de jugement.

Vous référant aux inscriptions en appel produites par vos procureurs, je vous invite à noter que l'inscription en appel du jugement du 1er juin 1993, n'allègue que des erreurs de droit, et que les faits allégués en outre d'erreurs de droit, dans l'inscription en appel du jugement refusant la rétractation du jugement, portent essentiellement sur l'antériorité de la promesse de vente et d'achat de l'usine, survenue, selon cette inscription, le 31 mai 1993, veille du jugement en mandamus. Notons en passant que cette date diffère de celle du 1er juin 1993 établie en preuve lors de l'audition de la requête en rétractation de jugement et, au surplus, confirmée par les intéressés eux-mêmes dans l'acte de vente notarié, du 5 janvier 1995, finalisant cette promesse de vente et d'achat.

En somme, les recours présentement exercés par le Procureur général et non par Les Courtiers J.D. & Associés Ltée, devant les tribunaux, ne portent aucunement sur les faits qui fondent l'intervention du Protecteur du citoyen. En effet, comme je le précise à la page 2 de mon rapport préliminaire :

> «L'enquête ne porte pas sur le refus du ministre de délivrer un permis au Courtier, mais sur un ensemble de circonstances, événements, décisions, intervention législative et procédures qui, à première vue, laissent croire que le Courtier a pu ou pourrait être victime d'abus de pouvoir et d'injustice de la part du Ministère ou du Procureur général.».

Sans doute, certaines des questions que j'ai soumises à votre collègue de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, portent-elles sur des faits antérieurs ou relatifs au refus ministériel d'accorder le permis demandé, et pourraient être liées à des questions de droit présentement soumises à la Cour d'appel. J'estime cependant que ce n'est pas parce que certaines questions peuvent être examinées par les tribunaux à une fin déterminée que l'on doit nécessairement conclure que le Protecteur du citoyen ne peut les poser à d'autres fins.

Mon enquête n'a pas le même objet que le jugement en mandamus dont, à titre de Procureur général, vous avez interjeté appel, et mes questions au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation visent avant tout le système en place à l'époque et son évolution en regard de la notion d'intérêt public définie par la Cour d'appel dans l'arrêt Alex Couture Inc. de 1990, le tout, afin de tenter de comprendre les circonstances dans lesquelles Les Courtiers J.D. & Associés Ltée a apparemment été lésée par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de l'époque. Quant à celles que je vous adresse, à titre de Procureur général, elles visent essentiellement une allégation d'abus de procédure, que j'estime de mon devoir et de ma compétence d'examiner.

En conclusion, je vous invite donc à revoir la position que vous exprimiez dans votre lettre du 8 novembre dernier, et je vous prie de bien vouloir vous assurer que me seront transmises dans les meilleurs délais tant vos réponses à mes questions que celles que j'ai soumises à votre collègue de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Dans l'arrêt *Re Alberta Ombudsman Act*, (1970, 10 D.L.R. (3d) 47, à la 51), le Juge Milvain de la Cour suprême de l'Alberta écrivait :

> "It seems to me that in considering the jurisdiction conferred by the *Ombudsman Act*, we must start with a conception of its purpose and then construe it in order to achieve such purpose.".

En ce début d'année 1997, je me prends à espérer que la mission du Protecteur du citoyen sera mieux comprise du jurisconsulte du gouvernement et que celui-ci saura en faire une promotion généreuse et objective auprès de ses collègues et de l'Administration en général.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby, avocat

c.c. M. Guy Julien, ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Gouvernement du Québec

Le ministre de la Justice,
Procureur général et ministre responsable
de l'application des lois professionnelles

Sainte-Foy, le 18 février 1997

Me Daniel Jacoby
Protecteur du citoyen
2875, boul. Laurier, 4e étage
Sainte-Foy, QC
G1V 2M2

Monsieur le Protecteur du citoyen,

Je donne suite à votre lettre du 13 janvier 1997 concernant le dossier de Les Courtiers J.D. & Associés Ltée.

J'ai pris connaissance de vos commentaires quant aux trois éléments essentiels permettant l'exclusion de compétence du Protecteur du citoyen en vertu de l'article 19 de la *Loi sur le protecteur du citoyen* (L.R.Q., c. P-32). J'aimerais y apporter les précisions suivantes.

Tel que l'indique le titre de votre rapport préliminaire, celui-ci porte sur "les circonstances entourant le refus du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation". Or, ce refus fait présentement l'objet d'un débat devant les tribunaux, lequel débat fut initié non pas par le procureur général mais par Les Courtiers J.D. & Associés Ltée. Par conséquent, les trois conditions sont respectées: il y a un recours judiciaire, il a été exercé par le plaignant et il porte sur les faits qui fondent l'intervention du Protecteur du citoyen.

Dans les circonstances, vous comprendrez que je ne puis que continuer à m'interroger sur votre intervention dans ce dossier.

Veuillez agréer, Monsieur le Protecteur du citoyen, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

PAUL BÉGIN

1200, route de l'Église
Sainte-Foy (Québec)
G1V 4M1

(418) 643-4210

LE PROTECTEUR DU CITOYEN
Assemblée nationale
Québec

Sainte-Foy, le 25 avril 1997

Monsieur Paul Bégin
Ministre de la Justice
1200, route de l'Église, 9e étage
Sainte-Foy (Québec) G1V 4M1

Objet : Les Courtiers J.D. & Associés

Monsieur le Ministre,

La teneur de votre lettre du 18 février dernier, en réponse à la mienne du 13 janvier, m'a beaucoup étonné.

Non seulement, vous semblez ignorer totalement le volet de mon enquête visant le Procureur général, mais en outre vous limitez votre réponse à une simple affirmation que les trois conditions donnant ouverture à l'application de l'article 19 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (L.R.Q., c. P-32) sont respectées. En aucune façon vous n'appuyez cette affirmation sur quelque argumentation relative à mon point de vue à cet égard, ni ne commentez l'analyse que je vous ai soumise sur la compétence du Protecteur du citoyen et les règles régissant l'interprétation de celle-ci.

Dans les circonstances, puisque, pour les raisons exposées dans ma lettre du 13 janvier, je ne peux partager vos conclusions, et considérant que j'estime posséder déjà suffisamment d'informations pour tirer certaines conclusions fondamentales concernant ce dossier, je me dois de vous aviser de mon intention de vous transmettre très prochainement, à vous et à votre collègue du MAPAQ, mon rapport final dans cette affaire. Même si vous vous refusez à vous en prévaloir, je considère avoir observé les exigences de la règle « audi alteram partem » sous-jacente au premier alinéa de l'article 23 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, et ce, tant à votre égard qu'à celui de votre collègue. Il va de soi que, d'ici mon rapport final, je demeurerai disposé à prendre en considération toute réponse aux questions que je vous ai adressées dans mon document préliminaire.

2875, boul. Laurier, 4e étage, Québec (Québec) G1V 2M2 Téléphone : (418) 643-2688 Sans frais : 1 800 463-5070 Télécopieur : (418) 643-0759
protecteur.citoyen@ombuds.gouv.qc.ca http://www.ombuds.gouv.qc.ca

En terminant, permettez-moi de souligner que je ne peux que déplorer le manque d'ouverture, de transparence et de coopération des autorités gouvernementales en cause dans ce dossier.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Protecteur du citoyen

Daniel Jacoby, avocat

c. c. : M. Guy Julien, Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

LE PROTECTEUR DU CITOYEN
Assemblée nationale
Québec

Sainte-Foy, le 13 juin 1997

Monsieur Paul Bégin
Ministre de la Justice
1200, route de l'Église, 9e étage
Sainte-Foy (Québec) G1V 4M1

Objet : Les Courtiers J.D. et Associés

Monsieur le Ministre,

Comme je vous le mentionnais le 25 avril dernier, je vous avise que je vous transmettrai mon rapport final et mes recommandations dans la première semaine du mois d'août prochain.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs. .

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby, avocat

c. c. M. Hubert Thibault, directeur de cabinet du premier ministre

2875, boul. Laurier, 4e étage, Québec (Québec) G1V 2M2 Téléphone : (418) 643-2688 Sans frais : 1 800 463-5070 Télécopieur : (418) 643-8759
protecteur.citoyen@ombuds.gouv.qc.ca http://www.ombuds.gouv.qc.ca

LE PROTECTEUR DU CITOYEN
Assemblée nationale
Québec

Sainte-Foy, le 13 juin 1997

Monsieur Guy Julien
Ministre de l'Agriculture
des Pêcheries et de l'Alimentation
200, chemin Sainte-Foy
Québec (Québec) G1R 4X6

Objet : Les Courtiers J.D. et Associés

Monsieur le Ministre,

Comme je vous le mentionnais le 25 avril dernier, je vous avise que je vous transmettrai mon rapport final et mes recommandations dans la première semaine du mois d'août prochain.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Protecteur du citoyen,

Daniel Jacoby, avocat

c. c. M. Hubert Thibault, directeur de cabinet du premier ministre

2875, boul. Laurier, 4e étage, Québec (Québec) G1V 2M2 Téléphone : (418) 643-2688 Sans frais : 1 800 463-5070 Télécopieur : (418) 643-8759
protecteur citoyen@ombuds.gouv.qc.ca http://www.ombuds.gouv.qc.ca

Gouvernement du Québec

Cabinet du ministre de la Justice,
Procureur général et ministre responsable
de l'application des lois professionnelles

Sainte-Foy, le 20 juin 1997

Monsieur Daniel Jacoby
Le Protecteur du citoyen
2875, boul Laurier
4e étage
Québec (Québec)
G1V 2M2

OBJET: **Les Courtiers J.D. et Associés**

Monsieur le Protecteur du citoyen,

Au nom du ministre de la Justice, Procureur général et ministre responsable de l'application des lois professionnelles, monsieur Paul Bégin, j'accuse réception de votre lettre du 13 juin 1997.

Soyez assuré qu'elle a été portée à l'attention de monsieur le ministre pour lecture et considération.

Veuillez agréer, monsieur le Protecteur du Citoyen, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La directrice de cabinet

Me Brigitte Pelletier

BP:ds

1200, route de l'Église
Sainte-Foy (Québec)
G1V 4M1

Téléphone (418) 643-4210
Télécopieur Québec (418) 646-0027
Montréal (514) 873-7174

Gouvernement du Québec

Le ministre de la Justice,
Procureur général et ministre responsable
de l'application des lois professionnelles

Sainte-Foy, le 8 juillet 1997

Me Daniel Jacoby
Protecteur du citoyen
2875, boul. Laurier, 4e étage
Sainte-Foy (Québec)
G1V 2M2

Monsieur le Protecteur du citoyen,

Je donne suite à votre lettre du 25 avril dernier relative à Les Courtiers J.D. & Associés Ltée et vous réitère ce que je vous mentionnais dans ma lettre du 18 février 1997 à savoir que les trois éléments essentiels permettant l'exclusion de compétence du Protecteur du citoyen en vertu de l'article 19 de la Loi sur le protecteur du citoyen (L.R.Q., c. P-32) sont respectés en l'espèce.

Dans ces circonstances, vous comprendrez qu'il ne peut être question de répondre aux questions que vous m'avez adressées dans votre document préliminaire.

Veuillez agréer, Monsieur le Protecteur du citoyen, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

PAUL BÉGIN

1200, route de l'Église
Sainte-Foy (Québec)
G1V 4M1

(418) 643-4210

Annexe 4

Gouvernement
du Québec

La ministre de la Justice,
procureure générale,
ministre responsable de la Condition féminine et de
l'application des lois professionnelles

Le 15 mars 2000

Monsieur Daniel Jacoby
Protecteur du Citoyen
Suite 1.25
525, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec)
G1R 5Y4

Monsieur le Protecteur du citoyen,

Vous trouverez ci-joint mes commentaires, à titre de Procureure générale, au sujet de votre Rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins.

L'affaire en cause est complexe, implique plusieurs intervenants et s'échelonne sur bon nombre d'années. Dans de telles circonstances, une réponse écrite à votre rapport m'a semblé être la meilleure voie à suivre pour vous faire part officiellement de ma position.

Vous constaterez que le texte ci-joint fait le tour du dossier de manière détaillée et qu'il met en lumière que les actions du Procureur général et ministre de la Justice ont été à la fois justifiées et raisonnables.

...2

Édifice Louis-Philippe-Pigeon
1200, route de l'Église, 9e étage
Sainte-Foy (Québec)

Téléphone (418) 643-4210
Télécopieur (418) 646-0027
Adresse électronique ministre@justice.gouv.qc.ca

Dans votre lettre du 5 janvier, vous exprimiez le souhait de me rencontrer au sujet du dossier. J'estime qu'une rencontre ne saurait apporter un éclairage supplémentaire à la réponse écrite que je vous transmets aujourd'hui.

Veuillez agréer, Monsieur le Protecteur du citoyen, l'expression de mes sentiments distingués.

La procureure générale,

Linda Goupil

RÉPONSE AU RAPPORT DU PROTECTEUR DU CITOYEN

En octobre 1997, le Protecteur du citoyen a déposé son Rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (« le ministère de l'Agriculture ») de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins, permis demandé par Les Courtiers J. D. et Associés Ltée (« Courtiers »)[1]. Des blâmes y sont adressés au ministère de l'Agriculture et au Procureur général. À l'époque, ni le ministère, ni le Procureur général, n'ont répondu à ce rapport au motif que les questions en cause faisaient l'objet de débats judiciaires et plus précisément, de pourvois pendants devant la Cour d'appel.

La Cour d'appel a rendu des jugements dans ces pourvois en juin et septembre 1998. Depuis lors, diverses interventions ont continué à alimenter le débat. À titre d'exemple, le Protecteur du citoyen, lors de la publication de son 29ème Rapport annuel, demandait à nouveau que le gouvernement indemnise Courtiers comme il l'avait recommandé dans son rapport d'octobre 1997.

Dans ce contexte, il apparaît approprié que la Procureure générale, après avoir obtenu les commentaires du ministre de l'Agriculture, fasse part de ses

---

1 Il s'agit d'une société commerciale appartenant à monsieur Jacques Dubreuil.

observations sur ce dossier et plus précisément sur les recommandations du Protecteur concernant de façon particulière le dossier de Courtiers.

Il faut savoir, en effet, que certaines recommandations formulées par le Protecteur en octobre 1997 ne visaient pas spécifiquement le cas Courtiers mais avaient plutôt une portée d'ordre général. Or, certains commentaires ont été formulés quant à ces recommandations. En effet, le ministre de l'Agriculture a fait part de son point de vue sur les recommandations d'ordre systémique concernant son ministère en octobre 1998[2].

Le présent document s'attardera donc principalement aux commentaires de la Procureure générale sur les recommandations spécifiques au dossier de Courtiers. À cet égard, il n'apparaît pas approprié de répondre, point par point, au rapport du Protecteur en y relevant chaque élément méritant d'être expliqué, parfois nuancé, sinon corrigé. Il semble suffisant de fournir de façon générale le point de vue de la Procureure générale.

LES FAITS

Les principaux éléments factuels de ce dossier sont les suivants :

Au printemps 1992, Courtiers entreprend consultations et démarches pour l'obtention d'un permis l'autorisant à exploiter une usine de préparation de produits marins en Gaspésie.

Suivant l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* (L.R.Q., c. P-29), tel qu'en vigueur à l'époque, un tel permis est délivré si le requérant remplit les conditions déterminées et verse les droits

---

2 Voir sa lettre du 8 octobre 1998 reproduite à l'annexe A.

fixés par règlement. En outre, aucun permis n'est délivré à moins que de l'avis du ministre l'opération projetée ne soit désirable dans l'intérêt public.

Le 17 décembre 1992, le ministre de l'Agriculture refuse d'accorder le permis sollicité au motif que le projet soumis ne s'inscrit pas dans l'intérêt public. Le ministre ne se prononce pas sur le respect des conditions réglementaires.

Ce faisant, le ministre suit la pratique administrative alors en vigueur. La délivrance de ce type de permis se fait, en effet, en deux temps : le ministre détermine d'abord si le projet est désirable dans l'intérêt public puis si la décision est positive, vérifie si toutes les conditions réglementaires sont satisfaites. Cette pratique évite que celui qui sollicite un permis consacre temps et argent pour rendre les installations en cause conformes à la réglementation sans savoir, au préalable, si l'intérêt public commande, de l'avis du ministre, qu'il obtienne le permis.

Or, ces conditions réglementaires sont nombreuses. En effet, avant que le permis ne soit délivré, il doit être démontré que l'établissement est conforme aux normes de construction, d'équipement et d'aménagement prescrites à des fins de salubrité au *Règlement sur les aliments*, ce qui implique que le requérant ait un droit quelconque sur l'immeuble pour pouvoir y avoir accès et effectuer, le cas échéant, les travaux nécessaires.

Quelques mois avant ce refus, le ministre avait fait connaître sa politique de délivrance des permis. Parmi les éléments devant être pris en considération, l'on retrouve celui de la protection d'un intérêt public économique. Cet élément a été déterminant dans la décision du ministre de l'Agriculture de refuser, le 17 décembre 1992, le permis demandé par Courtiers.

Le 26 mars 1993, Courtiers présente une requête en mandamus visant à forcer le ministre à lui délivrer un permis, le tout accompagné d'une demande de surseoir à la délivrance de tout permis à l'égard d'un tiers.

Suivant le requérant, les motifs retenus par le ministre sont étrangers à la loi, dénués de fondement factuel, insolites et irrationnels. En outre, sa politique est empreinte de partialité en ce qu'elle favorise les usines existantes.

Le 7 avril 1993, le Procureur général prend l'engagement devant la Cour qu'il n'y aura pas de délivrance de permis à un tiers quant à l'usine en cause et ce, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le mérite de la requête par la Cour supérieure.

Le 1er juin 1993, la Cour supérieure rend son jugement et ordonne la délivrance du permis convoité. La Cour est d'avis que la notion d'intérêt public prévue à l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* ne permet pas au ministre d'invoquer des motifs d'ordre socio-économique pour refuser de délivrer un permis. Pour la Cour supérieure, la notion « d'intérêt public » aux fins de cet article a une portée limitée; elle se limite à la qualité et à la salubrité des aliments. La Cour, pour conclure de la sorte, invoque un jugement de la Cour d'appel du Québec rendu en 1991, l'affaire Procureur général du Canada c. Alex Couture Inc., [1991] R.J.Q. 2534. Cette affaire concernait la contestation constitutionnelle de la *Loi sur la concurrence*, une loi fédérale. Dans cette décision, la Cour d'appel avait fait état qu'à son avis, « la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* n'avait pas pour objectif de favoriser la concurrence et que la notion de l'intérêt public ne pouvait être appréciée par le ministre que dans le cadre de la loi et du règlement et des buts visés, soit protéger la santé et la salubrité publique. ».

Pour la Cour supérieure, cette opinion de la Cour d'appel sur la notion d'intérêt public n'est pas qu'un simple *obiter* (comme le soutenait le Procureur général) mais fait partie du ratio decidendi du jugement et constitue un précédent.

Il est à noter que la Cour supérieure dans son jugement du 1er juin ordonne la délivrance du permis alors que le requérant n'a pas fait la preuve qu'il satisfait aux exigences réglementaires.

Le 8 juin 1993, le Procureur général dépose à la Cour supérieure une requête en rétractation à l'égard du jugement du 1er juin. À sa requête, il expose avoir appris postérieurement au jugement du 1er juin que l'usine en cause a été vendue par le propriétaire de l'époque à un tiers et ce, selon lui, le 31 mai 1993 et que par ailleurs, Courtiers a fait part publiquement qu'il n'avait pas l'intention d'acheter cette usine. Le Procureur général soutient qu'il devient apparent que Courtiers ne pourra remplir les conditions prévues à la loi et au *Règlement sur les aliments* puisqu'il n'a pas accès à l'usine. Or, ce droit d'accès est requis pour satisfaire à plusieurs exigences du Règlement. Le Procureur général conclut que si la vente de l'usine avait été connue en temps utile, le jugement rendu aurait été probablement différent.

Le 29 juin 1993, afin de préserver ses droits quant au délai d'appel, le Procureur général inscrit en appel le jugement rendu le 1er juin.

Essentiellement, le Procureur général invoque, au soutien de son appel que :

- le juge de première instance a erré dans son interprétation de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* en restreignant la notion d'intérêt public dont le ministre doit tenir compte dans sa décision de délivrer les permis à des considéra-

tions de salubrité, cette notion lui permettant de considérer aussi des aspects socio-économiques;

- il a aussi erré en ordonnant la délivrance du permis alors que le requérant n'a fait aucune preuve à l'effet qu'il remplissait les exigences déterminées par le *Règlement sur les aliments*, le respect de ces exigences étant une condition prévue explicitement à la Loi pour que le permis puisse être délivré.

Le 2 juillet 1993, la Cour supérieure reçoit la requête en rétractation et sursoit à l'exécution du jugement rendu le 1er juin. Il faut rappeler, à cet égard, que la procédure en rétractation se fait en deux étapes. Une telle requête fait d'abord l'objet d'un jugement de réception, puis, dans un deuxième temps, est adjugée à son mérite. Le but de la première étape est de rejeter les requêtes qui sont futiles ou mal fondées à leur face même.

La décision du 2 juillet est donc à l'effet que la requête en rétractation n'est pas abusive ou sans fondement. Il faut préciser que Courtiers a été entendu par la Cour au stade de la réception et a prétendu que le recours en rétractation était sans fondement et voué à l'échec. La Cour supérieure, en recevant la requête, ne retient pas cette prétention.

À l'été 1993, la Cour d'appel est saisie de deux requêtes. La première, prise par Courtiers, vise à faire rejeter l'appel du Procureur général à l'encontre du jugement du 1er juin au motif qu'on ne peut cumuler deux recours (appel et rétractation) à l'encontre d'un même jugement. La seconde, prise par le Procureur général, vise à ce que les délais devant la Cour d'appel (tels ceux relatifs à la production des mémoires) soient suspendus jusqu'à ce qu'un jugement soit rendu sur la requête en rétractation et ce, afin de ne pas multiplier les procédures alors que le débat de fond pouvait se régler en

Cour supérieure dans le cadre de la requête en rétractation de jugement. Le 2 août, la Cour d'appel accueille la requête du Procureur général et rejette celle de Courtiers confirmant ainsi la recevabilité *prima facie* de l'appel.

Quant à la requête en rétractation, elle ne sera entendue que deux ans plus tard. Ce délai n'est pas imputable au Procureur général. Lorsque la contestation est liée, une requête en rétractation peut habituellement être inscrite au rôle d'urgence afin qu'il en soit disposé rapidement. Or, malgré des rappels du Procureur général, il a fallu plus de deux (2) ans après le jugement recevant la requête en rétractation pour que Courtiers signifie sa contestation écrite sur le fond. De fait, ce n'est qu'à la suite du dépôt par le Procureur général d'une requête pour être relevée de son engagement de ne pas délivrer de permis, qui sera rayée pour faire place à la procédure de rétractation, et suite à une demande du tribunal, que Courtiers s'engage à lier contestation. Cette requête s'avérait nécessaire puisqu'une demande de permis concernant l'usine visée avait été produite par un tiers.

En effet, en 1994, celui qui a acquis l'usine se manifeste au ministère de l'Agriculture. Son projet est toutefois différent de celui proposé par Courtiers.

Le projet de Courtiers vise deux usines, l'une située à Sainte-Anne-des-Monts, l'autre à Saint-Joachim de Tourelle pour la préparation, aux fins de la vente en gros, de poissons de fond dans les catégories frais-congelé et salé-séché. Le projet du nouvel intervenant ne s'adresse qu'à l'usine de Tourelle; il vise la transformation et les espèces sous-utilisées comme le concombre, le crabe commun et le crabe-araignée, le fumage de produits marins dont le saumon et la truite d'élevage et le remballage de produits marins.

Le 12 avril 1995, le ministre, conformément à la procédure qui a cours, se prononce d'abord sur la question de savoir si le projet est désirable dans

l'intérêt public et conclut que tel est le cas. Il ajoute toutefois que pour obtenir le permis requis à la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*, le requérant devra démontrer qu'il remplit les conditions réglementaires et que par ailleurs, la délivrance de tout permis d'exploitation pour cet établissement ne pourra se faire tant que la suspension relative à la délivrance de tout permis pour cet établissement et qui a cours en raison des procédures judiciaires pendantes ne sera pas levée.

L'audition de la requête en rétractation a lieu les 6 et 7 novembre 1995 et jugement est rendu le 6 décembre 1995.

La Cour supérieure rejette la requête du Procureur général au motif qu'il s'agit plutôt d'un cas visé à l'article 523 *C.p.c.* (pouvoir de la Cour d'appel d'entendre une preuve nouvelle).

Le 4 janvier 1996, le Procureur général porte ce jugement en appel.

Dans l'entretemps, Centre de valorisation des produits marins de Tourelle Inc. (« Centre »), bénéficiaire de la lettre du 12 avril 1995, fait signifier, le 10 novembre 1995, après mises en demeure et demandes de compensation monétaire, une requête en mandamus pour forcer le ministre de l'Agriculture à lui délivrer le permis nécessaire à l'exploitation de l'usine.

Le 19 janvier 1996, Courtiers intervient à cette procédure. Le Procureur général conteste le mandamus en soulevant qu'il ne peut être ordonné au ministre de délivrer le permis tant que Centre ne s'est pas conformé au *Règlement sur les aliments*, ce qui rejoint le point de vue qu'il fait valoir dans le litige avec Courtiers. Le 8 mars 1996, la Cour supérieure rejette la requête en mandamus tout en déclarant que Centre a droit à la délivrance

d'un permis d'exploitation pour l'usine en cause pourvu qu'il se conforme au *Règlement sur les aliments*.

En obiter, la Cour émet l'avis que le jugement rendu le 1er juin 1993 en faveur de Courtiers, compte tenu des faits portés à la connaissance du présent tribunal, serait inexécutoire. Le 23 octobre 1996, Centre, après avoir démontré qu'il respecte les conditions réglementaires, obtient le permis.

En 1996, les mémoires du Procureur général et de Courtiers sont produits dans le dossier de l'appel concernant la rétractation de jugement.

En décembre 1997, Courtiers demande à la Cour d'appel que cet appel soit entendu par préséance. Le Procureur général ne s'objecte pas à cette requête et l'audition est fixée au 17 mars 1998. La requête en préséance invoque dans plusieurs de ses allégations le rapport du Protecteur déposé en octobre 1997.

Lors de l'audition du 17 mars, la Cour, dans un premier temps, s'enquiert auprès des parties et constate que la vente de l'usine à un tiers n'est pas contestée. La preuve de cette vente sera versée au dossier de l'appel du mandamus, ce qui démontre bien que cet élément était pertinent et qu'il était opportun de le mettre en preuve.

Compte tenu de ce fait et après avoir soulevé que le mémoire du Procureur général portait sur le fond de la question contrairement à celui de Courtiers, la Cour offre aux parties le choix suivant : procéder immédiatement sur le fond ou plus tard. Courtiers refuse de procéder sur le fond puisqu'il n'a pas produit de mémoire sur cet aspect du dossier. L'audition est par conséquent fixée au 12 juin.

Le 12 juin 1998, Courtiers présente, de façon préliminaire, une requête dans chacun des deux appels pour:

- que le rapport du Protecteur soit mis en preuve;

- que la Cour déclare les appels du Procureur général abusifs et dilatoires;

- que la Cour lui permette, après avoir déclaré les appels abusifs et dilatoires, de réclamer des appelants des dommages-intérêts en Cour supérieure.

La Cour, séance tenante, rejette ces requêtes, entend les parties sur le fond et prend le tout en délibéré. À noter que Courtiers s'appuyait uniquement sur le rapport du Protecteur pour conclure dans ces requêtes que les appels du Procureur général étaient abusifs et dilatoires.

Le 8 septembre 1998, la Cour d'appel rend jugement dans les deux affaires. L'appel, dans le dossier de la rétractation, est rejeté, mais sans frais, car du consentement des parties, la preuve de la vente de l'usine a été versée, comme le permet l'article 523 *C.p.c.*, au dossier de l'appel sur le mandamus. Ce faisant, la Cour fait droit à la conclusion subsidiaire du mémoire du Procureur général; celui-ci soutenait, en effet, que la Cour, à défaut de permettre la rétractation de jugement, pouvait, en vertu des pouvoirs que le *Code de procédure civile* lui donne, autoriser que la preuve de cette vente soit versée au dossier pour ensuite statuer sur le fond.

Quant à l'appel sur le mandamus, la Cour l'accueille en partie. Dans un premier temps, elle donne droit à la prétention du Procureur général à l'effet

que le juge de première instance ne pouvait ordonner au ministre de l'Agriculture de délivrer le permis à Courtiers puisque ce dernier n'apparaissait pas répondre aux conditions réglementaires. Elle casse en conséquence le dispositif du jugement à cet effet. Dans un second temps, elle se prononce sur la notion d'intérêt public. Elle reconnaît tout d'abord que cette notion n'a pas une portée aussi restrictive que celle que lui a prêtée le juge de première instance. Sur ce point, elle donne donc aussi raison au Procureur général. Par contre, elle juge que les motifs précis que le ministre de l'Agriculture avait fait valoir pour refuser le permis, notamment ceux visant à contingenter le nombre d'usines en exploitation et à protéger les usines existantes, ne correspondaient pas à la notion d'intérêt public de la Loi. Conséquemment, elle modifie le dispositif du jugement entrepris pour le remplacer par une déclaration à l'effet que le ministre, pour les raisons invoquées à sa lettre du 17 décembre 1992, ne pouvait pas refuser de délivrer le permis en cause. Enfin, la Cour impute les dépens au Procureur général.

Ce jugement de la Cour d'appel est final; ni le Procureur général, ni Courtiers, ne demandent à la Cour suprême la permission d'en appeler.

LES INTERVENTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Il est à rappeler que le Protecteur est intervenu dans ce dossier avant 1995.

À la suite d'une plainte de Courtiers, le Protecteur effectue une première enquête au début de 1993. La déléguée du Protecteur, Me Micheline Mc Nicoll, met fin à cette enquête, le 20 avril 1993, tel qu'il appert d'une lettre[3] qu'elle transmet à monsieur Pierre Vagneux du ministère de

---

3 Voir annexe B.

l'Agriculture. Le motif : Courtiers a choisi d'exercer un recours judiciaire portant sur les mêmes faits que ceux soulevés dans la plainte, ce qui, selon les termes de Me Mc Nicoll, « nous oblige à mettre fin à notre intervention, tel que l'édicte l'article 19 de la *Loi sur le protecteur du citoyen*. »[4]

Une nouvelle plainte est déposée en 1995 par Courtiers alléguant des abus de procédures judiciaires à son égard. Le 3 août 1995, Me Mc Nicoll déclenche une nouvelle enquête. Le 1er novembre suivant, Me Mc Nicoll informe un avocat de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Agriculture, qu'elle ne peut poursuivre son enquête vu les procédures judiciaires en cours. La confirmation écrite promise ne se matérialise pas.

Le 4 février 1996, le Protecteur revient à charge par l'entremise des journaux : il interviendra pour que cessent les procédures. L'enquête est confiée à monsieur Robert Guay et non à Me Mc Nicoll. C'est cette enquête qui donne lieu à un rapport préliminaire le 18 octobre 1996 et au rapport final du 21 octobre 1997.

À la suite de la production de son rapport préliminaire, le Protecteur demande au ministre et au Procureur général d'y répondre.

Ce dernier, exprimant la position gouvernementale sur la question, refuse de le faire. Essentiellement, sa position se fonde sur le fait que la plainte porte sur des faits faisant l'objet de recours devant les tribunaux. Il invoque l'article 19 de la *Loi sur le protecteur du citoyen* qui prévoit que le Protecteur

---

4 L'article 19 de la *Loi sur le protecteur du citoyen* (L.R.Q., c. P-32) prévoit ce qui suit : Le Protecteur du citoyen doit refuser d'intervenir lorsqu'il s'est écoulé plus d'un an depuis que la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention, a eu connaissance des faits qui la fondent, à moins que cette personne ou ce groupe ne démontre des circonstances jugées exceptionnelles par le Protecteur du citoyen.
Il doit également refuser d'intervenir ou mettre un terme à une intervention lorsqu'un recours exercé, devant la Cour suprême du Canada ou un tribunal visé à l'article 1 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16), par la personne ou le groupe dont les intérêts sont visés par l'intervention, porte sur les faits qui fondent cette intervention.

doit refuser d'intervenir, ou cesser de le faire, lorsque le dossier est, à toutes fins utiles, *sub judice*.

Cette prise de position est contestée par le Protecteur mais est maintenue par le Procureur général de sorte que le rapport final est produit en octobre 1997 sans que le gouvernement n'ait fait valoir son point de vue.

Nous maintenons que le refus de répondre au Protecteur tant que le débat judiciaire n'était pas clos était justifié.

D'une part, il nous apparaît clair que l'enquête du Protecteur portait sur des faits faisant l'objet de procédures judiciaires alors pendantes.

Le fait générateur de ces procédures est le refus du ministre de délivrer, au nom de l'intérêt public, le permis d'exploitation de l'usine de Tourelle à Courtiers et la requête intentée par ce dernier en 1993 vise précisément à contester le bien fondé de ce refus. Or, l'intervention du Protecteur porte sur ce refus. Son rapport n'est-il pas intitulé « Rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins » ?

À sa lecture, les liens étroits entre les faits faisant l'objet de recours alors pendants devant la Cour d'appel et l'enquête du Protecteur sont évidents. Comment peut-on prétendre le contraire lorsque l'une des recommandations de son rapport est précisément l'abandon des procédures engagées à l'égard du plaignant et qu'une autre est de le compenser pour les « dépenses et frais raisonnables qu'il a dû engager au niveau judiciaire . » ?

L'utilisation du rapport qu'a tenté d'en faire le plaignant devant les tribunaux illustre bien, d'ailleurs, que ce rapport porte sur les faits faisant l'objet des procédures.

Rappelons que le plaignant l'a invoqué, non seulement à sa requête en préséance à la Cour d'appel en 1997, mais aussi qu'il a voulu l'introduire en preuve devant cette cour en 1998 et ce, pour démontrer le caractère soi-disant abusif et dilatoire des appels du Procureur général.

Si le «bénéficiaire » du rapport l'invoquait à ses procédures, s'il a voulu même le mettre en preuve devant la Cour d'appel, c'est qu'il croyait à l'instar du Procureur général en 1997, qu'il portait précisément sur les faits en litige. Sinon, pourquoi vouloir produire un rapport sans lien avec les procédures judiciaires?

Par ailleurs, il n'est pas inutile de faire part des commentaires des juges de la Cour d'appel lors de l'audition de juin 1998 sur les requêtes de Courtiers visant à produire en preuve le rapport du Protecteur. Les membres de la Cour d'appel ont, en effet, exprimé leur étonnement, sinon leur agacement, à ce que le Protecteur conclue au caractère soi-disant abusif des appels du Procureur général. Ils y ont vu une intrusion dans la compétence de la Cour. Ils ont ajouté qu'il eut été préférable que le Protecteur attende l'issue du débat judiciaire avant d'intervenir, ou, du moins, de faire part de ses recommandations.

Ces commentaires rejoignent ceux émis par la Cour suprême dans l'affaire Canada c. Tobiass, [1997] 3 R.C.S. 391. Cette affaire avait pour origine la rencontre entre un fonctionnaire du gouvernement et le juge en chef de la Cour fédérale pour protester contre la lenteur des procédures en révocation de citoyenneté entreprises contre des citoyens canadiens soupçonnés d'être

des criminels de guerre. Informés de la tenue de cette rencontre, les appelants ont demandé la suspension des procédures au motif que cette rencontre avait compromis l'impression d'indépendance que doit donner le pouvoir judiciaire. La Cour a conclu que cette impression d'indépendance avait été compromise mais que la suspension des procédures n'était pas la réparation convenable en l'espèce. Parallèlement à ce débat judiciaire, les incidents en cause avaient donné lieu à une enquête demandée par le ministre de la Justice et à une intervention du Conseil canadien de la magistrature.

La Cour exprime, à cet égard, les préoccupations suivantes :

> « Il nous semble que la décision de diffuser le rapport de l'ancien juge en chef Dubin sur les communications entre les fonctionnaires du ministère de la Justice et les tribunaux pendant que l'affaire était devant la justice soulève des préoccupations au sujet de la règle *sub judice*. (...).
>
> La publication du rapport a compliqué le déroulement de l'appel. Dès la publication, les appelants ont demandé la production de bon nombre de documents que le ministère de la Justice avait transmis à M. Dubin. Leurs demandes ont amené d'abord la Cour d'appel fédérale et ensuite notre Cour à effectuer des examens difficiles et exigeant beaucoup de temps relativement à des questions de privilège et, en fin de compte, elles ont placé notre Cour dans la situation délicate de devoir examiner, sans le bénéfice des conclusions de fait d'un juge de première instance, la crédibilité de certains éléments de preuve. Ces difficultés auraient pu être évitées facilement si le rapport avait été diffusé après la fin des procédures devant les tribunaux.
>
> (...)
>
> L'intervention du Conseil canadien de la magistrature est également un sujet de préoccupation. Il semble que l'un des comités du Conseil ait présenté un rapport dans lequel des remarques ont été for-

> mulées au sujet de la conduite du juge en chef Isaac et du juge en chef adjoint Jerome relativement aux dossiers des appelants. Bien que le Conseil canadien de la magistrature ne soit pas assujetti à la règle *sub judice*, il aurait été préférable dans ces circonstances que le Conseil s'abstienne de présenter son rapport pendant que la question de la suspension des procédures était encore devant les tribunaux. Une autre complication résulte de la divulgation prématurée de ces rapports. Elle tient au fait que les présents motifs pourraient donner à penser que nous considérons plus sérieusement ces événements que M. Dubin ou le Conseil de la magistrature bien que le Conseil n'ait pas eu l'avantage de prendre connaissance de tous les documents dont disposait notre Cour. »
>
> (pages 438-439)
> (Nos soulignés)

Ces propos de la Cour suprême illustrent bien les risques d'une intervention de la nature de celle faite ici par le Protecteur alors que le débat judiciaire n'est pas terminé.

COMMENTAIRES SUR LES CONCLUSIONS DU PROTECTEUR

Conclusions concernant les agissements du plaignant.

La première conclusion concerne les procédures judiciaires du plaignant. Nous présumons que celui-ci, ou son procureur, ayant décidé de demander une ordonnance de délivrance de permis par voie de mandamus, devait avoir pris connaissance de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* et l'article 844 du *Code de procédure civile*. Ces articles sont clairs : pas de permis et la procédure de mandamus est vouée à l'échec si les conditions réglementaires ne sont pas respectées. Malgré cela, les procédures sont prises et voilà que le jugement ordonne la

délivrance du permis en faisant fi des conditions réglementaires. Cela ne peut aller. Le Procureur général se devait d'en appeler. La Cour d'appel lui a donné raison et cassé l'ordonnance. Entre-temps, on reproche au Procureur général un abus de procédures, comme si c'est lui qui avait entrepris à l'origine une procédure vouée à l'échec.

Quant à la deuxième conclusion du rapport, à l'effet que le plaignant n'a pas été négligent de ne pas avoir acquis des droits sur l'usine, nous référons le lecteur au jugement de la Cour supérieure du 8 mars 1996 dans l'affaire Centre de valorisation de produits marins de Tourelle Inc. (« Centre ») :

> « La preuve démontre que devant l'honorable Marcel Simard, l'INTERVENANTE a négligé d'établir qu'elle possédait un quelconque droit d'accès ou d'usage à l'usine. ». (page 12 du jugement)

Courtiers était intervenant. Il s'opposait à la requête en mandamus de Centre pour obtenir un permis à l'égard de la même usine. Il y a plus, Courtiers soulevait à l'encontre de cette requête le motif que les conditions réglementaires n'étaient pas respectées alors qu'il contestait la pertinence de ce motif soulevé par le Procureur général dans sa propre cause.

Conclusion à l'effet que le ministre de la Justice et celui de l'Agriculture ont été négligents en ne modifiant pas la loi à la suite du jugement de la Cour d'appel dans l'affaire Alex Couture Inc.

Le jugement de la Cour d'appel du 8 septembre 1998 évacue complètement les commentaires et conclusions du rapport sur cette question. La Cour[5], ac-

---

5 C'est Monsieur le juge Brossard qui s'est prononcé sur cette question. Monsieur le juge Chamberland a souscrit à ses motifs. Quant à Monsieur le juge Beauregard, ses notes ne traitent pas de cette question.

cueillant les prétentions du Procureur général à cet égard, conclut que son jugement dans l'affaire Alex Couture Inc. n'était pas décisif sur la portée de la notion d'intérêt public de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*. Les passages suivants extraits des notes de Monsieur le juge Brossard sont explicites à cet égard :

> Ce qui nous ramène à l'argument principal de l'appelant, à savoir que les fins d'intérêt public invoquées par celui-ci pour refuser le permis relèvent de la compétence qui lui est conférée par la loi, ce qui est évidemment contesté par l'intimée, le jugement entrepris ayant précisément décidé le contraire. En d'autres mots, même si les appelants ont raison sur leur premier moyen, à savoir que l'ordonnance inconditionnelle de *mandamus* excédait la compétence du juge de première instance, l'ensemble ou certaines des conclusions déclaratoires de la requête doivent-elles être accueillies ?
>
> Tant le premier juge que l'intimée appuient leur argumentation sur l'opinion de ma collègue la juge Rousseau-Houle dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Alex Couture inc.*
>
> (nos soulignements)

Suit alors le passage pertinent de la décision en cause :

> « Encore faut-il, cependant, situer l'expression de cette opinion dans son contexte. Notre cour était alors saisie de l'appel d'un jugement déclarant inconstitutionnelles certaines dispositions de la *Loi sur la concurrence*, pour le motif que ses dispositions portaient atteintes à la liberté d'association garantie par l'article 2 *d)* de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le jugement de première instance avait reconnu que la *Loi sur la concurrence* ne contrevenait pas au partage des compétences en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu'elle était applicable aux activités exercées par les intimées, même si ces activités étaient déjà réglementées par

la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* et le règlement adopté en vertu de cette loi. Comme on voit, les pouvoirs réels du ministre en vertu du troisième alinéa de l'article 10 étaient loin d'être une question en litige devant notre cour.

(...)

Le second extrait précité fait suite à l'énumération et à une analyse historique par ma collègue des différents problèmes de salubrité qui se posent et qui s'étaient posés dans le domaine de l'industrie de l'équarrissage et de la récupération de la viande impropre.

Le second extrait précité réfère également à l'objectif essentiel de la loi et du règlement, dans le contexte de la cause alors sous étude, à savoir que la viande impropre à la consommation ne soit illégalement distribuée sur le marché. C'est en s'interrogeant pour savoir si la loi en litige était de nature, par l'utilisation des mots « intérêt public », à venir en conflit avec les objectifs visés par la *Loi sur la concurrence* que ma collègue concluait 1) que le contrôle de la concurrence n'était pas le motif du refus du ministre et 2) que «[l]'intérêt public invoqué au soutien d'une limitation d'intervenants dans le secteur ne peut être apprécié par le ministre que dans le cadre de la loi et du règlement et des buts visés, soit protéger la santé et la salubrité publique ».

Ainsi, je suis d'avis que l'opinion de ma collègue n'a pas la portée que lui accordent le premier juge et l'intimée en l'instance. Je n'interprète pas l'extrait précité comme constituant nécessairement une limite absolue aux facteurs d'intérêt public pouvant être considérés par le ministre. Tout au plus me semble-t-elle conclure et affirmer que le contrôle de la concurrence ne saurait être le seul motif d'intérêt public envisagé, ce qui n'était pas le cas dans l'affaire *Alex Couture inc.*, alors que les motifs invoqués pourraient avoir une incidence accessoire sur la concurrence.

> Je partage l'avis des appelants qu'une telle interprétation restrictive des mots « intérêt public » contenus au troisième alinéa de l'article 10 aurait comme conséquence d'enlever tout sens à ce dernier alinéa puisque, par définition, les conditions nécessaires à la protection de la santé et de la salubrité publique sont précisément celles déterminées par règlement. Que voudraient alors dire, en effet, les mots « le ministre impose, à cette fin, toute condition ou restriction nécessaires qu'il détermine ou les indique au permis » si on ne vise pas, dans cet alinéa, des conditions ou restrictions autres que celles déjà déterminées par le règlement ? »
>
> (pages 12 à 17 des notes du juge Brossard)
> (nos soulignements)

Le jugement de la Cour d'appel démontre bien que la conclusion du Protecteur est non fondée. On ne peut donc reprocher au ministre de la Justice et à celui de l'Agriculture de ne pas avoir modifié l'article 10 de la Loi après le jugement de la Cour d'appel puisque les « pouvoirs réels du ministre en vertu de l'article 10 étaient loin d'être une question en litige » dans cette affaire.

De fait, l'amendement législatif est survenu en temps opportun, soit après le jugement de la Cour supérieure du 1er juin 1993 dans le mandamus présenté par Courtiers. Ce jugement, on le sait, concernait précisément la portée du pouvoir du ministre, à l'article 10 de la Loi précitée. En raison de l'interprétation restrictive qu'il donnait à la notion d'intérêt public, ce jugement soulevait des incertitudes au point de vue juridique et mettait en doute les décisions passées de délivrer, de renouveler ou de refuser les permis en vertu de cette disposition. Quoique le Procureur général demeurait convaincu que cette interprétation aussi restrictive de l'intérêt public était erronée (ce sur quoi la Cour d'appel lui a donné raison dans son jugement de septembre 1998), il devenait nécessaire de dissiper toute ambiguïté. La

Loi fut donc modifiée à la fin de l'automne 1993. Les amendements adoptés précisent la notion d'intérêt public et valident les décisions prises par le passé à l'égard de permis pour les établissements en cause.

Dans un autre ordre d'idées, cette conclusion du Protecteur démontre bien les dangers d'un rapport rendu alors que le débat judiciaire n'est pas terminé et l'à-propos de ne pas y répondre ou d'y donner suite avant que ce débat ne prenne fin. Cela illustre aussi une des raisons d'être de l'article 19 de la *Loi sur le protecteur du citoyen*.

Conclusion à l'effet qu'il est déraisonnable que le Procureur général et le ministre de l'Agriculture aient invoqué l'absence de droit à l'usine, à la fin des procédures judiciaires.

Lors de l'audition du 6 mai qui devait donner lieu au jugement du 1er juin 1993, le représentant du Procureur général tient les propos suivants :

> « À tout événement, je pense que cette conclusion-là[6] a un problème technique dans les faits, sur ce plan-là : comment pourrait-on émettre un permis à une usine qui n'a pas les équipements ? Ça, ça serait ... ça serait ... à prime abord, là, ça serait impossible.
>
> Mais il y a plus, Votre Seigneurie, comment pouvez-vous, vous, juge de la Cour supérieure, ordonner au ministre d'émettre un permis, tel que formulé, là, sans savoir si les conditions prévues à l'alinéa 2 de l'article 10, quelle preuve avez-vous que les conditions statutaires et sel, puis séchage, c'en est une, en définitive, mais ça, ça apparaît clairement dans la preuve, là, comment pourrez-vous ordonner au ministre d'émettre un permis dans la catégorie frais

---

6 Il s'agit de la conclusion qui demandait qu'il soit ordonné que le permis soit délivré

> congelé, salé/séché, sans même savoir si la première catégorie d'exigences est remplie ?
>
> **Je vous soumets respectueusement, Votre Seigneurie, que la conclusion est mal fondée, qu'elle ne peut pas être accordée comme elle est là, qu'elle n'a absolument aucun fondement.**
>
> C'est pas à moi de suggérer à la partie adverse d'autres conclusions, maître Bois est parfaitement capable de s'occuper de ses affaires. Moi, tout ce que j'ai à vous dire, c'est que cette conclusion-là ne peut, juridiquement, être accordée. Comment savez-vous si les normes réglementaires sont respectées ?
>
> Donc je pense que j'ai fait le tour de ce que j'avais à vous dire, et je vous soumets le tout respectueusement. »

La question du respect des conditions réglementaires a donc été clairement soulevée par le Procureur général et ce, à un moment de toute évidence opportun à savoir, lors des représentations lors de l'audition de la requête en mandamus. Cette question soulevait aussi implicitement celle du droit d'accès de Courtiers à l'usine convoitée. Comment, en effet, pouvoir démontrer le respect des conditions réglementaires sans droit d'accès à l'usine?

C'est d'ailleurs ce qu'a conclu la Cour supérieure dans le dossier du mandamus demandé par Centre:

> « La preuve démontre que devant l'honorable Marcel Simard, **L'INTERVENANTE** a négligé d'établir qu'elle possédait un quelconque droit d'accès ou d'usage à l'usine. Par ailleurs, dans le présent dossier, **LE CENTRE** a démontré qu'il était le légitime locataire de l'établissement. Il n'y a donc aucun risque de jugement contradictoire. En effet, comment **L'INTERVENANTE** pourrait-elle espérer opérer

> l'usine, alors qu'elle n'y a pas accès ? Inutile de dire qu'elle ne possède aucun pouvoir d'expropriation, et ne peut, légitimement, forcer le propriétaire ou le locataire à lui concéder des droits d'usage.
>
> Notons que l'article 1.3.1.2 du Règlement sur les aliments, adopté en vertu de la Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments prévoit que la demande de permis doit être accompagnée de plans à l'échelle de l'établissement. De plus, pour permettre aux inspecteurs de vérifier la conformité des lieux aux dispositions réglementaires, il faut, à tout le moins, que le requérant d'un permis d'exploitation soit en mesure de permettre l'accès à l'établissement où il projette opérer. Or, ici, seuls **LE CENTRE** et **Aqua-Select Inc.**, la propriétaire, possèdent un droit d'accès à l'usine. »
>
> (page 12 du jugement)

Conclusion reprochant au ministre de l'Agriculture d'avoir incité M. Lévesque (Centre) à acquérir l'usine et de s'être associé à lui pour qu'il obtienne son permis, le tout aux fins de nuire à Courtiers.

À trois occasions, et devant trois juges différents, cet argument de connivence entre le ministère et M. Lévesque a été soulevé devant la Cour supérieure par le procureur du plaignant. Chaque fois, le tribunal n'a pas retenu ce reproche, ni même daigné y répondre.

Mais il y a plus.

Le principal intéressé, monsieur Lévesque, a témoigné sous serment devant la Cour supérieure lors de l'audition de la requête en rétractation en novembre 1995. Il fut alors interrogé par le procureur de Courtiers sur les

échanges qu'il a eus avec le ministre de l'Agriculture le 23 mai 1993 lorsque ce dernier est venu à Tourelle rencontrer le Comité de relance :

> «Q. Est-ce que le ministre Vallières vous a parlé, ou vous a incité à conclure la transaction pour la vente de l'usine?
>
> R. il nous a seulement dit que c'était un projet intéressant, qu'il désirait revoir sur un plan d'affaires ou sur une étude de faisabilité. Point. On n'a pas...»

Rappelons qu'il s'agit là d'un témoignage sous serment.

Par ailleurs, toujours lors de cette visite du 27 mai 1993 à Tourelle, le ministre, lors d'une conférence de presse, fait la mise en garde suivante aux éventuels acheteurs :

> « D'abord, tant que la cause ne sera pas jugée par le tribunal, il n'y aura pas d'émissions de permis. C'est une entente qu'on a avec le procureur de M. Dubreuil.»

Il en résulte que non seulement le ministre de l'Agriculture n'a pas incité monsieur Lévesque à se porter acquéreur de l'usine, mais aussi qu'il a publiquement informé tous les intéressés qu'un permis ne pouvait être délivré pour cette usine compte tenu du débat en Cour supérieure avec Courtiers et de l'engagement du Procureur général.

Par ailleurs, faut-il rappeler que monsieur Lévesque (Centre) a poursuivi le ministre de l'Agriculture afin d'obtenir son permis et qu'en outre, il s'est plaint dans les médias des délais qu'il subissait ? Comment peut-on alors parler de connivence ?

Ajoutons qu'à deux occasions, en 1993, Courtiers aurait pu acquérir l'usine mais ne l'a pas fait. En effet, au printemps 1993, le propriétaire de l'époque (Tourelle Marée-Gaspé Ltée) offre à Courtiers de lui vendre l'usine. Courtiers ne donne pas suite à cette offre. L'usine est alors vendue à un tiers. Des pourparlers ont lieu à l'automne 1993 entre ce dernier et Courtiers, mais aucune vente n'a été conclue.

Compte tenu de ce qui précède, il est difficile de qualifier autrement que de non fondée la théorie du complot soulevée par le Protecteur.

Conclusion relative à l'abus de procédures de la part du Procureur général .

Ce reproche n'est pas fondé. À trois occasions, la Cour d'appel a eu l'occasion de se prononcer sur le caractère prétendument abusif ou irrecevable des appels logés dans cette affaire. À trois occasions, elle a décidé que ce n'était pas le cas.

La Cour d'appel a été invitée à le faire une première fois en 1993 quand Courtiers lui a demandé de rejeter l'appel du jugement sur le mandamus au motif que ce pourvoi était incompatible avec la requête en rétractation déposée par le Procureur général. Elle a, comme on l'a vu, rejeté cette requête.

Cinq ans plus tard, Courtiers revient à la charge. Invoquant le rapport du Protecteur, il demande à la Cour d'exercer la compétence que la loi lui donne en la matière (art. 524 *C.p.c.*) et déclarer les appels du Procureur général abusifs et dilatoires. La Cour a rejeté ces demandes.

Enfin, les jugements de la Cour d'appel rendus le 8 septembre 1998 sur le fond de l'affaire, s'ils donnent tort en partie au Procureur général, ne sont pas à l'effet que ces appels étaient frivoles, sans fondement ou abusifs. Il ne peut en être ainsi puisque la Cour d'appel a accueilli en partie les prétentions du Procureur général.

Ainsi, faut-il le rappeler, le jugement de la Cour donne raison à la prétention du Procureur général à l'effet que la notion « d'intérêt public » à l'article 10 de la *Loi sur les produits marins et les aliments* ne se limitait pas, comme l'avait décidé la Cour supérieure, à des motifs de salubrité, mais visaient aussi des considérations autres[7].

La Cour d'appel a aussi donné raison au Procureur général quant à sa contestation de la validité même de l'ordonnance émise par la Cour supérieure enjoignant au ministre de délivrer le permis sollicité par Courtiers et modifié le jugement de première instance en y retranchant cette ordonnance.

Enfin, la Cour a permis, comme le demandait le Procureur général, que la preuve de la vente de l'usine soit versée au dossier. Ceci démontre que la procédure en rétractation était fondée puisque son objet était précisément de mettre en preuve cette vente, un élément que la Cour d'appel qualifie « d'élément factuel d'importance »[8].

Selon la loi, c'est à la Cour d'appel qu'il revient de décider si un appel logé devant elle est abusif ou non. Ici, il est clair qu'elle a refusé de qualifier ainsi les pourvois du Procureur général bien que Courtiers lui ait expressément demandé de le faire. Bien plus, elle a, dans ses jugements au fond, accueilli

---

7 Par contre, les considérations précises invoquées par le ministre furent jugées ne pas être celles que la notion d'intérêt public permettait de prendre en compte.

8 Page 7 des notes du juge Brossard.

en bonne partie ses arguments. Dans ces circonstances, la conclusion du Protecteur est mal fondée.

Ajoutons aussi qu'un autre intervenant s'est prononcé sur la question des procédures soi-disant abusives dans ce dossier, à savoir le syndic adjoint du Barreau du Québec.

Ce dernier est intervenu à la demande de Courtiers, lequel avait formulé, le 13 février 1998, une plainte à l'endroit de deux avocats qui avaient représenté le Procureur général. Il leur reprochait d'avoir enfreint l'article 4.02.01 a) du Code de déontologie des avocats qui se lit comme suit :

> « En outre des actes dérogatoires mentionnés aux articles 57 et 58 du Code des professions (L.R.Q., c. C-26) est dérogatoire à la dignité de la profession le fait pour un avocat :
>
> a) d'intenter une demande, d'adopter une attitude, d'assumer une défense, de retarder un procès ou de prendre quelque autre mesure au nom de son client, quand il sait ou quand il est évident que pareille action ne sert qu'à harasser une autre personne ou à lui nuire de façon malicieuse. »

Le syndic adjoint, dans sa décision du 23 novembre 1998, a conclu qu'au contraire, le fait que la Cour d'appel avait « en bonne partie fait droit à l'appel du Procureur général » démontrait « que les procédures entreprises par les avocats du Procureur général étaient certainement justifiées » et que les procédures auxquelles ces avocats ont eu recours « étaient appuyées sur des faits réels, justifiés par les circonstances et soutenues par une argumentation juridique valable, c'est-à-dire non dépourvues de tout raisonnement juridique ». Il ajoute les remarques suivantes :

> « En résumé, je suis d'avis sur cette question qu'il était tout à fait légitime pour les avocats du Procureur général d'examiner et d'utiliser tous les recours possibles pour faire valoir les droits de leur client. D'un côté, comme ils entendaient faire valoir que la vente de l'usine de Tourelle constituait un fait nouveau, il était évident qu'il ne pouvait écarter le recours en rétractation de jugement. Et comme il ne pouvait non plus laisser les délais d'appel expirer sans réagir, ils étaient aussi justifiés de faire valoir les droits de leur client à ce niveau également.
>
> En somme, si Me ... et Me ... n'avaient pas inscrit en appel et présenté de surcroît leur requête en rétractation de jugement et que la Cour d'appel en était finalement venue à la conclusion que seul le recours en appel ou celui en rétractation était le bon et qu'ils n'avaient pas exercé le bon recours, ils auraient certainement pu se faire reprocher d'avoir manqué à leurs obligations de compétence vis-à-vis leur client. »

La plainte de Courtiers fut rejetée en conséquence. Insatisfait de cette décision, Courtiers a demandé que celle-ci soit renversée par le Comité de révision des plaintes du Barreau. Le Comité a rendu sa décision le 30 mars 1999 et maintenu la décision du syndic.

Bref, tant la Cour d'appel, l'autorité compétente dans le domaine, que le syndic du Barreau, qui voit au respect par les avocats des règles déontologiques, ont refusé de voir quelque abus dans les procédures prises par le Procureur général et ses avocats. Ceci clôt le débat sur cette question.

Enfin, deux remarques additionnelles méritent d'être faites.

La première concerne l'interprétation que propose le Protecteur à l'égard du jugement rendu le 1er juin 1993 et ordonnant la délivrance du permis à

Courtiers. Pour le Protecteur, ce jugement ne peut être interprété comme obligeant le ministre de l'Agriculture à délivrer un permis à Courtiers sans que le ministre n'ait pu s'assurer du respect des normes réglementaires et ce, au nom du principe « qu'un juge est présumé connaître le droit et qu'il ne peut transgresser la loi. ». Nous ne pouvons souscrire à ce point de vue. L'ordonnance prononcée le 1er juin 1993 était explicite et ne laissait aucune marge de manœuvre au ministre. S'il n'y avait pas appel dans les délais prescrits, le jugement devenait exécutoire et le permis devait être délivré. Il est bien connu qu'une partie ne peut refuser d'exécuter un jugement ou nuancer ses conclusions exécutoires au motif qu'elles comportent une erreur de droit. Elle doit, dans un tel cas, se pourvoir en appel. C'est ce qui a été fait en l'espèce et l'appel, sur cette question, a été accueilli. Enfin, notons que Courtiers soulevait en appel, à l'instar du Protecteur, que le jugement de la Cour supérieure devait être interprété comme n'empêchant pas le ministre de s'assurer du respect des conditions réglementaires. La Cour a rejeté explicitement cette prétention:

> « En second lieu, l'intimée propose que la conclusion mandatoire est « implicitement conditionnelle » au respect des conditions énumérées à l'article 10 ». Je ne saurais retenir cet argument, à la lumière des termes utilisés par le premier juge dans le dispositif de son jugement. »
>
> (page 10 des notes du juge Brossard)

Notre seconde remarque concerne le reproche adressé au Procureur général de ne pas avoir retenu l'offre de la Cour d'appel formulée le 9 août 1993 d'entendre son appel sur le mandamus de façon accélérée.

Ce reproche n'est pas fondé. La lettre de la Cour d'appel s'inscrit dans une pratique générale de la Cour d'offrir aux parties dans certains dossiers de procéder par préséance. Or, de toute évidence, lorsque l'Honorable juge

Bernier a envoyé cette lettre, il ignorait que 7 jours auparavant la Cour d'appel avait suspendu le processus d'appel jusqu'à ce qu'il y ait jugement définitif sur les procédures en rétractation. L'offre devenait sans objet : comment peut-on, dans ces circonstances, blâmer le Procureur général de ne pas y avoir donné suite ?

Conclusion sur l'attitude du Procureur général du Québec dans le dossier de Centre

Cette conclusion amène les commentaires suivants :

- la procédure en mandamus a été entreprise par le Centre et non par le Procureur général, lequel ne peut certes empêcher un justiciable de s'adresser à la justice;

- le juge Pidgeon qui a rendu le jugement dans cette affaire a été mis au courant des procédures entourant le dossier de Courtiers, y compris les appels; son jugement est explicite à cet égard;

- enfin, Courtiers est intervenu au débat et a supporté les prétentions que le Procureur général faisait valoir dans son propre dossier, à savoir qu'un mandamus ne pouvait être émis tant que la conformité au *Règlement sur les aliments* n'était pas démontrée.

COMMENTAIRES SUR LES RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR

L'abandon des procédures

Cette recommandation n'est plus d'actualité; les procédures se sont terminées par les jugements de la Cour d'appel de septembre 1998.

Compensation par le Procureur général des frais et dépenses engagés par Courtiers au niveau judiciaire

Les dépens auxquels Courtiers avait droit en vertu des jugements de la Cour d'appel ont été payés en juillet 1999.

Quant aux autres frais et dépenses d'ordre judiciaire, nous nous référons à nouveau aux jugements de la Cour d'appel rejetant les requêtes de Courtiers visant à faire déclarer abusifs les appels du Procureur général. Ces requêtes demandaient à ce que la Cour d'appel, après avoir déclaré abusifs et dilatoires les appels, permette à Courtiers de s'adresser à la Cour supérieure pour y réclamer ses dommages-intérêts conformément à l'article 524 *C.p.c.*

La Cour d'appel, l'autorité compétente sur la question, a refusé de le faire. Le débat sur cette question est clos.

L'indemnisation de Courtiers par le ministère

Le Protecteur recommande que le ministère de l'Agriculture indemnise Courtiers pour les dommages qu'il a subis et qui sont directement reliés au comportement du ministère.

Que reste-t-il du rapport et des procédures judiciaires quant au comportement du ministère ? Essentiellement, une déclaration judiciaire à l'effet que les motifs exprimés dans la lettre de refus n'étaient pas valides.

Ce geste est-il suffisant pour accorder un quelconque dédommagement ?

Non. Que le ministre se soit trompé dans l'application de la Loi ne constitue pas une faute entraînant sa responsabilité surtout en regard de l'immunité prévue à l'article 39 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*. Cet article prévoit que le ministre ne peut être poursuivi en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

Or, la Cour d'appel et le syndic ont déjà rejeté ces prétentions de mauvaise foi. Ces prétentions sont d'autant plus difficiles à soutenir que les critères applicables pour la délivrance d'un permis à l'époque et ultérieurement invalidés par la Cour d'appel étaient les mêmes pour tous. Ils avaient été énoncés dans une politique et sont désormais incorporés à la loi.

Enfin, comme en bout de piste, la Cour d'appel n'a pas reconnu à Courtiers le droit à la délivrance du permis, ce dernier ne peut prétendre à des dommages à ce titre.

Révision du processus décisionnel du ministère de l'Agriculture

Les recommandations du Protecteur sur cette question ont fait l'objet de commentaires de la part du ministère de l'Agriculture le 8 octobre 1998.

Révision du processus décisionnel du Procureur général en ce qui regarde l'usage des procédures judiciaires en matière civile et administrative

Cette recommandation a probablement comme origine la conclusion à laquelle était parvenu le Protecteur à l'effet que le Procureur général avait dans ce dossier abusé des procédures en logeant et maintenant ses appels. Nous avons démontré pourquoi ce reproche n'est pas fondé. Quoi qu'il en soit, cette recommandation amène les commentaires suivants :

- les positions que fait valoir le Procureur général dans le cadre d'une procédure judiciaire, sont établies en prenant en compte tant l'intérêt public de défendre l'administration que l'intérêt public de la collectivité comme est également pris en compte le principe de la primauté de la règle de droit. Ces positions ne sont pas arrêtées en vase clos; le point de vue du ministère dont on conteste l'action est pris en considération notamment quant à la raison d'être des dispositions législatives ou réglementaires en cause, l'impact du litige sur des cas analogues, les politiques générales du ministère, etc;

- sur le plan organisationnel, la représentation devant les tribunaux civils et administratifs est faite par les directions des contentieux de Montréal et de Québec et non par chacune des directions des affaires juridiques œuvrant dans chaque ministère. Cela favorise une certaine uniformité dans la prise de décisions en matière de litiges civils et administratifs;

- des mécanismes sont en place pour jauger l'opportunité d'exercer des recours en appel à la Cour suprême et à la Cour d'appel. Ainsi, la décision de se pourvoir à la Cour suprême requiert l'autorisation des autorités supérieures de la Direction générale des affaires juridiques et législatives (la DGAJL) du ministère de la Justice; celle de se pourvoir en Cour d'appel nécessite en principe l'accord du directeur des affaires juridiques du ministère concerné et celui du directeur de l'une

des « directions-conseils » de la DGAJL (Direction du droit administratif ou Direction du droit autochtone et constitutionnel).

Rôle du ministre de la Justice à l'égard des modifications aux lois

À nouveau, on peut présumer que cette recommandation s'explique par le contexte particulier du dossier et notamment par le fait que le Protecteur était d'avis que le jugement de la Cour d'appel dans le dossier Alex Couture Inc. avait réglé, de façon définitive, l'interprétation et l'application de l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* quant à la notion d'intérêt public.

On sait maintenant qu'à la lumière du jugement de la Cour d'appel, dans le dossier de Courtiers, que son jugement dans Alex Couture Inc., n'avait pas la portée que lui prêtait le Protecteur.

Sur un plan général, on ne peut que souscrire au principe de la recommandation du Protecteur du citoyen. De fait, cette recommandation est déjà appliquée et ce, depuis longtemps, Il est en effet relativement fréquent que des modifications soient apportées aux lois dans les circonstances visées à la recommandation du Protecteur du citoyen.

Le présent dossier en fournit d'ailleurs l'illustration. L'article 10 de la loi qui nous concerne fut modifié suite au jugement rendu par la Cour supérieure en juin 1993 dans ce dossier parce qu'il créait une situation d'insécurité juridique par rapport à la notion d'intérêt public.

La recommandation suggère que l'initiative de modifier la loi devrait revenir à la ministre de la Justice. Sur cet élément, nous croyons plutôt que le tout doit se faire avec la collaboration étroite du ministère concerné, ne serait-ce

que pour bénéficier de sa connaissance approfondie de la problématique, des impacts du jugement, des avantages et inconvénients des solutions législatives envisagées, etc. Cette contribution apparaît essentielle pour définir ce que l'intérêt public commande de faire.

Sous cette réserve, la recommandation apparaît adéquate; elle fait appel à un des rôles que la ministre de la Justice exerce déjà.

Le 15 mars 2000

Annexe 5

YVES OUELLETTE, LL.D.
AVOCAT
3328, AVENUE TROIE, SUITE 508
MONTRÉAL (QUÉBEC) H3V 1B1

TÉLÉPHONE: (514) 343-6102
(514) 733-1791
TÉLÉCOPIEUR: (514) 343-2199

Le 18 avril 2000

Me Lucie Lavoie
Adjointe au Protecteur du citoyen
525, boul. René-Lévesque est, suite 1.25
Québec (Québec)
G1R 5Y4

Maître Lavoie,

Je donne suite à votre lettre du 29 mars 2000 concernant le rapport du Protecteur du citoyen du 21 octobre 1997 sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins, «l'affaire Dubreuil», et la réponse de la procureure générale datée du 15 mars 2000.

Vous recherchez un avis objectif sur cette affaire afin de déterminer si : «À la lumière de l'enquête et des conclusions du Protecteur du citoyen contenues dans son rapport du 21 octobre 1997 et de la réponse de la procureure générale du 15 mars 2000, la position du Protecteur du citoyen est toujours valable».

Aux fins du présent avis, j'ai examiné les documents suivants :

— Rapport final sur les circonstances entourant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins, daté du 21 octobre 1997;

— Les annexes à ce rapport du Protecteur du citoyen;

— Un document intitulé : Réponse au rapport du Protecteur du citoyen annexé à une lettre du 15 mars 2000 adressée au Protecteur du citoyen par la procureur générale;

— Le jugement de la Cour supérieure du 1er juin 1993, dans l'affaire *Les courtiers J.D. et Associés* c. *Monsieur Yvon Vallières et le Procureur général de la Province de Québec* (juge Marcel Simard);

— Le jugement de la Cour supérieure du 6 décembre 1995, sur requête en rétractation du jugement précité, (juge André Gervais);

— Le jugement de la Cour supérieure du 8 mars 1996 dans l'affaire *Centre de valorisation des produits marins de Tourelle Inc.* c. *Marcel Landry et le Procureur général du Québec;*

— Les jugements de la Cour d'appel du 8 septembre 1998 dans les affaires : *Procureur général et Marcel Landry* c. *Les Courtiers J. D et Associés Ltée* **et** *Yvon Vallières et Procureur général du Québec* c. *Les Courtiers J.D. et Associés Ltée.*

Le contexte factuel de la présente affaire est complexe. Je tiendrai pour avérée la relation détaillée des faits et circonstances entourant la demande de permis de Monsieur Dubreuil contenue aux pages 14 à 22 du Rapport du Protecteur du citoyen. De même, sera tenue pour avérée la relation des faits postérieurs au Rapport du Protecteur du citoyen contenue dans la réponse de la procureure générale.

Je tiendrai aussi pour avéré que le Protecteur du citoyen dispose d'un droit de regard sur l'ensemble des circonstances et décisions administratives de cette affaire. J'ajouterai que je me sens tout à fait à l'aise avec cette présomption, car j'estime que l'article 19 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (devoir de refuser d'intervenir ou de mettre un terme à une intervention lorsqu'un recours devant une Cour par la personne dont les intérêts sont visés porte sur les faits qui fondent cette intervention) n'écarte pas la compétence du Protecteur du citoyen, car en l'espèce, son enquête a porté sur la manière ou la façon du ministère de l'Agriculture et de la procureure générale d'exercer leur discrétion, et non sur la légalité de la décision du ministère datée du 17 décembre 1992 ayant fait objet d'un recours en justice par Monsieur Dubreuil. Cette présomption trouve au surplus appui dans l'arrêt *R.* c. *Commissioner for Local Administration ex parte Croydon London Borough Council*, (1989) 1 ALL.E. R. 1033 (Q.B.D.) et sur la règle de l'interprétation large des lois à finalité remédiatrice.

Mais avant de tenter de répondre à la question posée, il y a lieu d'exposer l'approche générale de la présente analyse et d'examiner la norme de contrôle qu'applique un Protecteur du citoyen.

I— La norme de contrôle supralégale qu'applique un Protecteur du citoyen et l'impact des considérations déontologiques

Les conclusions que tire après enquête un Protecteur du citoyen commandent un niveau élevé de déférence. Un procureur général qui fournit des commentaires du rapport final du Protecteur du citoyen aura aussi droit aux égards dus à son rang, mais j'estime qu'il lui incombe de repousser alors la présomption de régularité des conclusions du Protecteur du citoyen.

Cette méthodologie est d'autant plus importante qu'en l'espèce, le rapport du Protecteur du citoyen comporte 8 conclusions, dont cinq concernant des comportements qualifiés de déraisonnables ou abusifs et répréhensibles, imputés aux ministères concernés; les trois premières conclusions portent sur le comportement jugé raisonnable du plaignant Dubreuil, qui font l'objet de très brève observation de la part de la procureure générale.

Les cinq conclusions du Protecteur du citoyen visant les deux ministères sont considérées comme non fondées par la procureure générale. C'est face à ces énoncés carrément contradictoires émanant d'autorités distinguées que se trouve présentement le soussigné, qui doit donc s'interroger sur la norme de contrôle applicable au présent dossier d'enquête pour tenter de déterminer si la procureure générale a repoussé la présomption de régularité attachée au Rapport du Protecteur du citoyen.

Un Protecteur du citoyen n'est pas un juge et n'a pas à adopter un comportement de juge. La loi au Québec n'exige pas que le Protecteur du citoyen soit choisi parmi les juges ou les professionnels du droit. Un Protecteur du citoyen ne peut se satisfaire de la seule conformité d'une conduite officielle avec les règles minimales que se donne une société avancée, les règles de droit. Sa mission réparatrice justifie qu'il s'inspire de standards plus élevés débordant la règle de droit, notamment l'éthique, que l'on a définie comme une «ouverture vers la perfection». *Ruffo* c. *Conseil de la magistrature*, (1995) 4 R.C.S. 267, p. 332 (juge Gonthier pour la Cour).

Cette approche supralégale du mandat d'un ombudsman trouve d'abord sa justification dans l'histoire de l'institution et sa finalité remédiatrice. Par nature et par destination, un ombudsman ne peut se satisfaire d'un mode de règlement des plaintes des citoyens mécontents par la seule référence à des normes légales, sans égard à l'équité et au juste mérite d'un cas. L'institution a été constituée pour remédier aux injustices découlant de la mauvaise administration, mais le respect de la règle de droit ne garantit pas une saine administration et des décisions fondées sur un jugement éclairé ou une information complète. C'est cette approche supralégale qui a contribué à l'essor de l'institution et démontre son utilité pour combler les insuffisances des réponses traditionnelles de l'état, législatives, politiques ou judiciaires, aux déficiences de l'administration.

Dans son arrêt *B. C. Développement* c. *Friedman*, (1984) 2 R.C.S. 444, p. 461, la Cour suprême du Canada disait de l'institution que ses attributions uniques lui permettent d'aborder un bon nombre de préoccupations auxquelles ne touchent pas les mécanismes traditionnels de contrôle bureaucratique.

Le Protecteur du citoyen tient son mandat de la loi, qui détermine son aire d'intervention, ainsi que les standards qui doivent le guider. Ces standards sont indiqués à l'article 26.1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* : ses préoccupations débordent largement le contrôle de la conformité des actes avec la règle de droit. Le législateur a voulu viser des déficiences administratives, comme la négligence ou l'inconduite, le comportement déraisonnable, injuste, abusif ou discriminatoire. Cet article 26 vise des déficiences entachant non seulement la décision administrative ou l'exercice d'une discrétion, mais aussi la manière par laquelle une décision a été prise ou une discrétion exercée.

Dans un grand nombre de cas de situations préjudiciables, l'examen de la manière par laquelle une décision est prise ou une discrétion exercée inclura une analyse à la lumière de règles d'éthique s'imposant à la fonction publique.

Le principe d'une fonction publique impartiale et respectueuse du public constitue un élément essentiel d'un gouvernement responsable et démocratique de type britannique, découlant du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867.*

Dans le rapport sous étude, le Protecteur du citoyen conclut à des déficiences découlant de l'inobservance de règles d'éthique. Il se réfère à cette valeur fondamentale à maintes occasions, pp. 42, 48, 60, 62, 63 et 64 et a été inspiré par l'article 5, paragraphe 2

de la *Loi sur la fonction publique* qu'il cite à la page 42. Ce texte énonce que le fonctionnaire : «... doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa connaissance, avec honnêteté et impartialité et il est tenu de traiter le public avec égard et diligence». Le droit du résident du Québec à une fonction publique impartiale, et qui n'a pas l'apprence d'être au service d'elle-même, peut même être considéré comme faisant partie de la constitution interne d'une province. Voir le *Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario* c. *Procureur général de l'Ontario*, (1987) 2 R.C.S. p. 38 (juge Beetz).

Je n'ai aucune hésitation à croire que dans son examen de la manière dont les ministères concernés ont exercé leurs fonctions à l'égard de Monsieur Dubreuil et dans l'application des normes énumérées à l'article 26, le Protecteur du citoyen était justifié de se référer à des règles d'éthique enchâssées dans la loi du Québec et sa constitution interne pour tirer ses conclusions, plutôt que sur une norme moins exigeante. Cette proposition peut d'ailleurs trouver un appui dans la jurisprudence récente du Royaume-Uni — *R.* c. *Local Commissionner for Administration in North and North East England*, (1999) 3 ALL.E.R. 85 (Q.B.D.).

La réponse de la procureure générale ne se réfère pas à ces considérations d'éthique bureaucratique, mais elle rend compte de décisions du Barreau du Québec. Cette différence fondamentale dans la méthode et le ton des deux documents conduit évidemment à des positions divergentes qu'il convient maintenant d'analyser.

II— Analyse

Le présent dossier soulève d'importantes questions tant au plan des considérations de politique juridique qu'au plan des rapports entre les pouvoirs publics et les citoyens, clients et consommateurs de services publics.

Ce dossier soulève d'abord la question de l'étendue de la discrétion des avocats fonctionnaires qui agissent pour la procureure générale devant les cours en matière civile et administrative pour multiplier les recours et appels dans les litiges opposant les citoyens et les pouvoirs publics.

Dans le cas des recours et poursuites en matière criminelle, le droit commun reconnaît déjà aux substituts du procureur général un statut particulier : ce ne sont pas des

avocats ordinaires, car ils doivent servir la justice et non un intérêt particulier *Boucher* c. *The Queen*, (1955) R.C.S. 16, p. 25. Le droit commun leur reconnaît en matière de poursuite une mesure de discrétion, qui n'est pas absolue, et en contrepartie, une mesure d'immunité en cas de poursuite en dommages, qui n'est pas non plus absolue, *Nelles* c. *Ontario*, (1989) 2 R.C.S. 170. Au Québec, la *Loi sur les substituts du procureur général* leur reconnaît aussi un statut particulier.

Mais qu'en est-il des avocats fonctionnaires qui agissent devant les tribunaux civils en cas de litige opposant le citoyen et les pouvoirs publics? Sont-ils libres d'utiliser les vastes ressources publiques à leur gré et de mettre tout le poids de leur statut de représentant d'un procureur général pour multiplier les procédures, recours et appels, contre le citoyen qui a eu l'audace de demander la protection des tribunaux contre les décisions parfois illégales et arbitraires de l'administration publique?

Au plan des rapports entre le procureur général et les citoyens, les avocats fonctionnaires sont-ils des avocats ordinaires, libres d'utiliser toutes les ressources de la procédure contradictoire pour combattre un citoyen adversaire? Un procureur général cesse-t-il momentanément d'être aussi ministre de la Justice lorsqu'il défend l'état en matière civile?

— La plainte

Le 21 janvier 1993, l'entreprise Les Courtiers J.D. et associés Ltée, par son président Monsieur Jacques Dubreuil, porte plainte au Protecteur du citoyen concernant le refus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de lui délivrer un permis d'exploitation d'une usine de transformation et de vente en gros de produits marins à St-Joachim de Tourelle. Cette décision administrative prise en application de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* a été notifiée par une lettre sous la signature du ministre de l'Agriculture datée du 17 décembre 1992.

Or, il s'est avéré que le ministère de l'Agriculture s'était mal dirigé en droit quant à l'interprétation de la loi, qu'il avait abusé de sa discrétion en refusant le permis demandé en invoquant des critères socio-économiques comme seul motif de refus.

Monsieur Dubreuil poursuivit en justice le ministre de l'Agriculture, représenté par le procureur général, pour contester l'interprétation de la loi retenue par le

gouvernement et obtenir le permis recherché. La Cour supérieure en 1993, et sur appel logé par le procureur général, la Cour d'appel en 1998, ont conclu que le ministre de l'Agriculture avait mal interprété et appliqué la loi et notamment la notion «d'intérêt public».

Après le jugement de la Cour supérieure du 1er juin 1993 ordonnant au ministre de lui délivrer un permis rattaché à l'usine de Tourelle, Monsieur Dubreuil a dû faire face à diverses procédures judiciaires, demande de réouverture d'enquête, requête en rétractation de jugements et deux appels, à l'initiative du bureau de la procureur générale.

Au moment d'écrire ces lignes, Monsieur Dubreuil doit se satisfaire d'une victoire morale, dans une situation considérée comme «sans issu» par le Protecteur du citoyen. Monsieur Dubreuil qui, sur la foi d'un communiqué de presse du ministre de l'Agriculture, avait entamé les démarches pour obtenir un permis sans avoir obtenu un droit de propriété ou l'accès à l'usine, n'a toujours pas de permis et l'usine a été achetée par un Monsieur Lévesque.

— Les conclusions du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen a conclu, après enquête, que les ministères concernés avaient commis des actes déraisonnables et abusifs et des manquements à l'éthique. Cette conclusion générale s'appuie sur 8 conclusions particulières. Ce rapport d'octobre 1997 comporte les recommandations suivantes :

«5.2 Nature des recommandations du Protecteur du citoyen

5.2.1 À l'égard du procureur général et de M. Dubreuil :

1re : que le procureur général abandonne les procédures qu'il a engagées à l'égard de M. Dubreuil soit :

. l'appel sur le jugement rendu sur la requête en rétractation de jugement

. l'appel sur le jugement accueillant la requête en *mandamus*

2e : que le procureur général compense financièrement M. Dubreuil pour les dépenses et frais raisonnables qu'il a dû engager au niveau judiciaire;

3e : que, en contrepartie, M. Dubreuil renonce à son permis.

5.2.2. À l'égard du ministère de l'Agriculture :

4e : que le ministère de l'Agriculture indemnise raisonnablement M. Dubreuil pour les dommages qu'il a subis, autres que ceux visés dans 5.2.1, et directement reliés au comportement fautif du Ministère.

5.2.3 Plus généralement, le Protecteur du citoyen recommande au ministère de l'Agriculture :

5e : de revoir l'ensemble de ses mécanismes et procédures de décision en matière d'attribution de permis pour qu'ils soient connus et transparents;

6e : d'en éliminer les éléments qui peuvent donner ouverture à l'arbitraire;

7e : de motiver de manière plus explicite ses décisions lorsqu'il refuse un permis.

5.2.4 Plus généralement, le Protecteur du citoyen recommande au procureur général et ministre de la Justice :

8e : de revoir ses mécanismes et procédures de décision en ce qui regarde l'usage des procédures judiciaires en matières civile et administrative, de façon à ce que le recours aux procédures, tant en demande qu'en défense en tant en première instance qu'en appel, soit encadré par des critères qui tiennent compte à la fois de l'intérêt public de défendre l'Administration et de l'intérêt public de la collectivité de ses membres.

9e : que le ministre de la Justice, lorsque les jugements des tribunaux ont pour effet de remettre en question les pouvoirs du gouvernement inscrits dans des lois, s'il ne peut se satisfaire de ces jugements au nom de l'intérêt public, voit à réagir rapidement en faisant modifier les lois concernés pour ne pas créer de situations de vide ou d'insécurité juridique au détriment des citoyens.»

— La réponse de la procureure générale

Cinq conclusions visant tantôt le ministère de la Justice et le ministère de l'Agriculture, tantôt la seule procureure générale, tantôt le ministère de l'Agriculture seulement, principalement pour manquements à l'éthique, retiendront ici l'attention.

«Le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Justice ont fait preuve de négligence en omettant de faire modifier la loi dans un délai raisonnable pour donner clairement au ministre de l'Agriculture le pouvoir de refuser des permis sur la base de critères socio-économiques.»

Le 9 septembre 1991, la Cour d'appel rendait son jugement dans l'affaire *Procureur général du Canada* c. *Alex Couture Inc.*, (1991) R.J.Q. 2534, portant notamment interprétation de la notion «d'intérêt public» contenue à l'article 10 de la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* («la loi»), mais dont l'enjeu principal était la constitutionnalité de la *Loi sur la concurrence.*

Dans un passage de ce jugement où la juge rédactrice traite de la compatibilité entre le texte fédéral et la loi du Québec, elle affirme que la notion d'intérêt public de l'article 10 de la loi ne peut s'interpréter comme incluant des critères socio-économiques et ne vise que des questions d'hygiène et de salubrité des installations.

En mars 1992, Monsieur Dubreuil, le plaignant, entreprend des démarches auprès du ministère de l'Agriculture pour obtenir un permis d'exploitation d'une usine de transformation de produits marins. Par lettre du 17 décembre 1992, le ministre de l'Agriculture informait officiellement Monsieur Dubreuil que sa demande de permis était refusée pour des raisons d'ordre socio-économique.

Il faut savoir qu'en 1992, les articles 9 et 10 de la loi étaient ainsi libellés :

«Article 9. Nul ne peut, sans être détenteur d'un permis en vigueur,

...

e) exploiter un établissement de préparation ou de conserverie, aux fins de la vente en gros, par l'exploitant ou par la personne requérant services moyennant rémunération, de produits marins destinés à la consommation humaine.

Article 10. Toute personne qui sollicite un permis doit transmettre sa demande au ministre.

Le ministre délivre le permis si le requérant remplit les conditions déterminées et verse les droits fixés par règlement.

Aucun permis ne peut être délivré à moins que, de l'avis du ministre, l'opération projetée par la personne qui sollicite le permis ne soit désirable dans l'intérêt public. Le ministre impose, à cette fin, toute condition ou restriction nécessaire qu'il détermine ou les indique au permis.»

Le 26 mars 1993, Monsieur Dubreuil par requête en mandamus, demande à la Cour supérieure d'ordonner au ministre de l'Agriculture de lui délivrer le permis demandé. Son principal moyen allégué était l'illégalité de la décision du ministre de refuser le permis pour des considérations étrangères à l'objet de la loi, les critères socio-économiques invoqués par le ministre.

Le 1er juin 1993, la Cour supérieure accueillit la requête et ordonna au ministre de délivrer le permis. La Cour cite avec approbation un extrait de l'opinion de la juge rédactrice Rousseau-Houle dans l'arrêt *Alex Couture*, interprétant restrictivement la notion d'intérêt public contenue à l'article 10 de la loi. La juge y affirme que cette loi n'a pas pour objet «de favoriser la concurrence reliée aux produits agricoles ni de sanctionner les pratiques monopolistiques anticoncurrentielles».

Manifestement suite à ce jugement de la Cour supérieure visant directement le ministre de l'Agriculture, un projet de modification à la loi fut déposé le 4 novembre 1993 et adopté le 2 décembre 1993 en vue de légaliser les décisions passées et les politiques du ministère de l'Agriculture.

Le Protecteur du citoyen a considéré que le ministère de l'Agriculture et celui de la Justice, responsables des lois, ont fait bien peu de cas de l'impact possible de l'arrêt *Alex Couture* et du passage consacré à la notion d'intérêt public; il a traité le passage du jugement unanime de la Cour d'appel comme apparaissant clairement être un motif essentiel du jugement et non comme un simple commentaire non nécessaire au bien-fondé du jugement («obiter dictum»). Il affirme (p. 32) que le gouvernement aurait dû, en gestionnaire responsable, faire modifier la loi rapidement dans la mesure où il entendait maintenir la politique du ministère de l'Agriculture pour reconnaître expressément au ministre le pouvoir d'appliquer des critères socio-économiques.

Le rapport au Protecteur du citoyen est daté du 21 octobre 1997 et il faut prendre note que dans son jugement sur la requête en mandamus prise par Monsieur Dubreuil, le juge du procès avait expressément écarté la position du procureur général caractérisant l'extrait pertinent du jugement Rousseau-Houle en Cour d'appel comme un «obiter dictum».

La différence entre une déclaration incidente et la «ratio decidendi» d'un jugement peut s'avérer byzantine et il m'apparaît que dans les circonstances, l'interprétation du passage sous étude par le Protecteur du citoyen n'était pas manifestement déraisonnable et

que le reproche adressé par le Protecteur du citoyen, bien que sévère ou soucieux d'une gestion de haute qualité, trouvait un fondement rationnel.

Or, il s'avère que le jugement Simard sur mandamus a été porté en appel par le procureur général; une formation de la Cour d'appel différente de celle qui avait statué dans *Alex Couture*, a accueilli, en partie seulement, son appel, J.E. 98-1932.

Un des juges de la Cour d'appel, le juge Brossard, a modulé à la baisse la portée ou l'autorité de l'extrait de l'opinion de la juge d'appel Rousseau-Houle qui interprétait restrictivement le concept d'intérêt public.

> «Ainsi, je suis d'avis que l'opinion de ma collègue n'a pas la portée que lui accorde le premier juge et l'intimée en l'instance. Je n'interprète pas l'extrait précité comme constituant nécessairement une limite absolue aux facteurs d'intérêt public pouvant être considérés par le ministre. Tout au plus me semble-t-elle conclure et affirmer que le contrôle de la concurrence ne saurait être le seul motif d'intérêt public envisagé, ce qui n'était pas le cas dans l'affaire *Alex Couture*, alors que les motifs invoqués pouvaient avoir une incidence accessoire sur la concurrence.»

La réponse de la procureure générale se fonde sur cet extrait de l'opinion du juge Brossard. Le juge Beauregard ne s'est prononcé sur la portée à donner à l'énoncé de la juge Rousseau-Houle dans *Alex Couture*, et le troisième juge d'appel souscrit à l'opinion du juge Brossard.

Il est certain que l'opinion du juge Brossard, rendue en 1998, apporte un bémol à l'énoncé de la juge Rousseau-Houle, mais ne va pas jusqu'à le réduire au rang de simple déclaration incidente : il la situe dans son contexte, celui d'un litige d'ordre constitutionnel.

Mais l'affirmation de la procureure générale, p. 51 portant que : «Le jugement de la Cour d'appel du 8 septembre 1998 évacue complètement les commentaires et conclusions du rapport sur cette question», est trop catégorique.

Mon opinion est que ces conclusions du Protecteur du citoyen exprimées en 1997 sur la base des opinions des juges Rousseau-Houle et Simard n'étaient pas manifestement déraisonnables. Mais compte tenu d'un fait postérieur important, le jugement Brossard rendu en 1998, elles doivent être actualisées et leur portée modulée à la baisse.

— **Conclusions à l'effet que le procureur général et le ministère de l'Agriculture ont été déraisonnables lorsqu'ils ont seulement à les fins des procédures prises par Monsieur Dubreuil invoqué l'absence de droit et accès à l'usine de Tourelle**

Le rapport accorde une grande importance au fait qu'en date du 15 avril 1989, un communiqué de presse du ministre de l'Agriculture conseillait à tout promoteur de ne pas faire d'investissement avant de s'assurer qu'il pourra obtenir le permis nécessaire.

Le plaignant Dubreuil a suivi les conseils du ministre; il a d'abord tenté d'obtenir un permis alors qu'il n'était ni propriétaire, ni locataire de l'usine de Tourelle, fermée depuis 1988. C'est strictement pour des motifs d'ordre socio-économique que le ministre refuse de lui délivrer le permis demandé et non pour cause d'absence de droit d'accès à l'usine.

Le Protecteur du citoyen en conclut que Monsieur Dubreuil n'avait aucune raison de croire que le ministère de l'Agriculture, en mars 1993, considérait le droit d'accès à l'usine de Tourelle comme un empêchement à la délivrance du permis.

Le plaignant Dubreuil prend son recours en mandamus pour contester la légalité des motifs du ministre et obtenir de la Cour une ordonnance enjoignant le ministre de délivrer le permis.

Le rapport reproche au procureur général d'avoir tenté d'obtenir une réouverture d'enquête le jour même du jugement Simard pour établir que l'usine de Tourelle avait été achetée par un certain Lévesque, puis d'avoir demandé la rétractation du jugement favorable à Monsieur Dubreuil, pour la même raison (requête en rétractation rejetée).

Le Protecteur du citoyen considère que les autorités ont pris par surprise un citoyen de bonne foi en soulevant la question d'absence de droit d'accès, qu'elles ont changé les règles du jeu, manquant de transparence et de «fair play».

Le Protecteur du citoyen ajoute que cette conduite qu'il juge répréhensible est aggravée du fait que les autorités ont contribué à ce que l'usine soit achetée par Monsieur Lévesque avant le jugement du 1er juin donnant raison à Monsieur Dubreuil. Il tire comme conclusion de fait que le ministère de l'Agriculture a contribué activement à l'achat de

l'usine de Tourelle par Monsieur Lévesque, encourageant même Monsieur Lévesque à acquérir un droit d'accès à l'usine avant qu'il ne demande un permis.

Dans sa réponse, la procureure générale affirme que dès l'audition du 6 mai 1993, le représentant du procureur général a plaidé que la Cour ne devrait pas ordonner la délivrance du permis en l'absence de preuve que les conditions prescrites par règlement étaient remplies par Dubreuil; elle affirme que cet argument soulevait implicitement la question de l'absence de droit d'accès à l'usine.

Le représentant du Procureur général s'est-il «accroché à une pure apparence juridique», selon une expression de la Cour d'appel dans *Centre hospitalier Mont-Sinai* c. *Marois*, J.E. 99-1297, sans tenir compte du communiqué de presse du 15 avril 1989 du ministre de l'Agriculture, ou tout simplement dans l'ignorance de ce document public, en soulevant la question de l'absence de droit d'accès?

La promesse et la conduite de l'Administration peuvent constituer un fondement donnant naissance à une expectative légitime chez un administré. *Centre hospitalier Mont-Sinai* c. *Québec*, 98-2118 (C.A. en appel). Monsieur Dubreuil était justifié de se fier à ce communiqué d'avril 1989, conseillant aux entrepreneurs de ne pas faire d'investissement avant de s'assurer qu'il pourrait obtenir un permis et dans sa lettre de refus du 17 décembre 1992, l'absence de droit d'accès à l'usine n'est pas mentionné comme motif de ce refus.

Dans ce contexte factuel, le cadre du recours en mandamus de Monsieur Dubreuil se limitait au motif de refus, à un débat sur l'interprétation du concept d'intérêt public et à l'utilisation par le ministre de critères socio-économiques.

Faisant flèche de tout bois pour défendre le ministre de l'Agriculture et s'opposer à la délivrance du permis, le représentant du procureur général a soulevé la question du constat de la conformité du projet avec les règlements; puis il a tenté, sans succès, d'obtenir une réouverture d'enquête et la rétractation du jugement. Le Protecteur du citoyen a caractérisé cette stratégie de répréhensible.

Cette forme de harcèlement procédural n'était pas illégale. Peut-être le représentant du procureur général a-t-il agi de bonne foi dans l'ignorance du communiqué de presse d'avril 1989. Mais un administré ne peut qu'être étonné et mécontent de cette stratégie vigoureuse et la conclusion du Protecteur du citoyen dans ce contexte n'est pas irrationnelle.

Le ministre de l'Agriculture n'était pas de bonne foi et a manqué à l'éthique et a donc agi déraisonnablement en incitant Monsieur Lévesque à acheter l'usine de Tourelle et en s'associant à lui pour qu'il obtienne son permis sur l'usine de Tourelle. Ces actions ont eu pour effet de paralyser la demande de permis de Monsieur Dubreuil et de faire en sorte que ce dernier, même s'il obtenait un permis, ne pourrait s'en prévaloir, d'autant plus qu'il y avait eu engagement de ne pas délivrer de permis.

Cette conclusion se situe au coeur même de l'affaire Dubreuil.

Les termes «mauvaise foi» sont forts et les cours de justice sont peu empressées d'imputer mauvaise foi à la Couronne et de sonder les motifs profonds de ses actions, inactions ou déficiences. *Thornes Hardware Ltd* c. *La Reine*, (1983) 1 R.C.S. 106.

Un Protecteur du citoyen n'a pas à se laisser retenir par la rectitude politique dans son rôle de censeur de l'administration. Sa conclusion s'appuie sur des faits précis et troublants, démontrant le rôle actif du ministère de l'Agriculture dans les événements entourant l'achat de l'usine de Tourelle. Ces opérations n'étaient pas non plus illégales mais favorisaient Monsieur Lévesque. Le Protecteur du citoyen y voit une contravention aux règles d'éthique.

La procureure générale répond que la théorie de la connivence entre le ministère de l'Agriculture et l'acheteur ont été soulevées devant trois juges différents et qu'aucun n'a daigné en disposer. Cette réticence est conforme à une longue tradition judiciaire de prudence et de réserve à l'égard des pouvoirs publics en cas d'allégation de mauvaise foi. Le soussigné s'abstiendra donc de tirer de ce silence judiciaire des inférences défavorables aux conclusions du Protecteur du citoyen fondées sur des considérations d'éthique et non de légalité.

Je m'abstiendrai aussi de tenter d'évaluer dans l'abstrait la crédibilité des déclarations des acteurs impliqués dans cette opération. Mon opinion est que la réponse de la procureure générale n'est pas suffisamment articulée en fait pour permettre à un observateur averti d'écarter les conclusions du Protecteur du citoyen.

Le Procureur général abuse de sa position en maintenant ses appels devant la Cour d'appel

La position du Protecteur du citoyen est que le procureur général, dans les litiges civils, n'est pas un avocat ordinaire : il est tenu à une conduite exemplaire, notamment au plan de l'éthique et doit agir dans l'intérêt public. Plus particulièrement, le Protecteur du citoyen reproche au procureur général d'abuser de ses ressources réputées considérables, en multipliant les procédures contre Monsieur Dubreuil, savoir :

- Sa requête du 11 juin 1993 en rétractation du jugement Simard pour cause d'absence de droit d'accès à l'usine, alors que la vente de l'usine n'avait pas eu lieu avant le 1er juin 1993, requête qui fut rejetée par la Cour supérieure, mais que Monsieur Dubreuil a dû contester.

- Son pourvoi en appel du 4 janvier 1996 de ce jugement, alors que de l'avis du Protecteur du citoyen la situation étant claire.

- Sa décision de maintenir en appel le jugement Simard favorable à Monsieur Dubreuil, alors que depuis le 2 décembre 1993 la loi était modifiée, sauf pour Monsieur Dubreuil, et autorisait le ministre expressément à se fonder sur la considération socio-économique pour délivrer ou non un permis.

- La décision d'ignorer l'offre de la Cour d'appel du 9 août 1993 d'entendre cet appel de façon accélérée

La procureure générale répond d'abord que l'appel du jugement Simard n'a pas été jugé abusif par la Cour d'appel, qui a rejeté la requête de Dubreuil en rejet d'appel s'appuyant sur le rapport du Protecteur du citoyen.

La procureure générale insiste sur le jugement de la Cour d'appel accueillant en partie son appel et modifiant le dispositif du jugement Simard : le juge du procès ne pouvait pas ordonner au ministre de l'Agriculture de délivrer un permis à Dubreuil puisque ce dernier n'apparaissait pas répondre aux conditions réglementaires. Mais la Cour d'appel confirme que le ministre ne pouvait lui refuser le permis pour les motifs indiqués dans sa décision.

La procureure générale ajoute que le syndic adjoint du Barreau du Québec avait rejeté sommairement la plainte de Monsieur Dubreuil pour violation du Code de déontologie des avocats. Cette décision fut maintenue par le comité de révision du Barreau.

Commentaires

1. Dans son rapport daté du 21 octobre 1997, le Protecteur du citoyen a recommandé au Procureur général d'abandonner ses procédures d'appel du jugement, accueillant le mandamus et de celui rejetant sa requête en rétractation de jugement.

   Ces recommandations n'ont pas eu de suite et sont maintenant sans objet; la Cour d'appel a rendu jugement dans les deux appels le 8 septembre 1998.

2. Au Canada, le procureur général est un élu membre du Conseil exécutif ou du Cabinet.

   Un procureur général est dans une situation difficile où il doit servir deux maîtres qui peuvent avoir des intérêts différents : le gouvernement et ses fonctionnaires, mais aussi l'intérêt général des administrés et de la justice. L'intérêt du gouvernement issu du parti politique qui obtient la confiance de la législature, ou celui des fonctionnaires, ne correspond pas toujours à celui du public, comme l'a affirmé le juge Beauregard précisément dans la cause *Vallières* c. *Courtiers J.D. et associés*, J.E. 98-1932 (C.A.).

   Dans les procédures sous étude, les représentants du procureur général se sont comportés comme des avocats du secteur privé, mais en bénéficiant des importantes ressources publiques, utilisant les stratégies offertes par le régime de procédure contradictoire pour défendre avec vigueur les intérêts d'un client unique, le gouvernement.

   La procureure générale se satisfait de cette façon de faire et considère donc ainsi ses fonctionnaires comme des avocats ordinaires. C'est un choix politique et déontologique qu'elle a droit de faire en tant que supérieure hiérarchique et élue.

> Un Protecteur du citoyen n'est pas tenu de partager cette vision légaliste et traditionnelle et peut promouvoir une ouverture vers la perfection; il peut légitimement, dans le cadre de sa mission réformatrice et remédiatrice, faire pression pour que les fonctionnaires avocats qui plaident contre les administrés manifestent un sens de l'état et de l'éthique impeccable et exercent un jugement professionnel indépendant et «fair play», recherchant des solutions non contentieuses permettant d'équilibrer les intérêts publics et les intérêts privés dans le cadre de la loi, et sans donner l'impression qu'elles visent à épuiser financièrement l'administré mécontent.

Conclusion générale

Dans l'arrêt *B. C. Development Corporation* c. *Friedman*, (1984) 2 R.C.S. 447, le juge Dickson cite cet extrait du Traité du professeur Wade, *Administrative Law*, 5e éd., p. 73-74 (traduction) :

> «Il reste cependant un bon nombre de plaintes qui ne correspondent à aucune catégorie juridique ordinaire, mais qui n'en sont pas moins réelles. Un système humanitaire de gouvernement doit fournir un moyen quelconque de les apaiser, autant par souci de justice que parce que l'accumulation du mécontentement est une entrave grave à l'efficacité administrative dans une société démocratique.»

Au moins une conclusion est incontournable dans ce dossier : Monsieur Dubreuil a été la victime d'une décision illégale du ministère de l'Agriculture. Pour faire constater cette bavure administrative par les Cours, Monsieur Dubreuil a dû affronter une rafale de procédures judiciaires et de frais importants, évalués à environ $100 000.00. Il se retrouve aujourd'hui avec une victoire morale et illusoire. Il ne détient toujours pas de permis, même s'il n'a pas démérité mais s'est fié à un communiqué de presse du ministère de l'Agriculture.

La procureure générale banalise cette illégalité : l'erreur du ministère de l'Agriculture dans l'interprétation de la loi ne constitue pas en droit une faute entraînant la responsabilité de l'état, en raison du régime d'immunité relative énoncé dans l'article 39 de la loi. Elle refuse donc toute compensation financière.

La rhétorique du Protecteur du citoyen et celle de la procureure générale se situent sur des registres différents et se réfèrent à des valeurs différentes. C'est précisément

lorsque les pouvoirs publics s'accrochent à l'apparence juridique sans égard au juste mérite de chaque cas et perdent leur capacité d'autocritique qu'un Ombudsman exerce sa mission civilisatrice.

Après étude de ce dossier, j'estime que dans la perspective de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* les conclusions et recommandations de ce rapport ne sont pas repoussées et sont toujours valables, à l'exception de la recommandation d'abandonner les procédures d'appel, qui sont maintenant sans objet depuis les jugements du 8 septembre 1998.

Yves Ouellette. M.S.R.C.
Professeur émérite de la Faculté de droit
de l'Université de Montréal

Annexe 6

JBH
A16
D88
1978
QL/P.Gouv
uvernement du Québec
histère de la Justice
binet du Sous-ministre
, Grande Allée est
bec, Québec
R 4C6

LE JURISTE DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUEBECOISE

Me René DUSSAULT
Sous-ministre de la Justice

Allocution prononcée lors de la première conférence des avocats et notaires de la fonction publique à Québec, au Château Frontenac, le 22 septembre 1978.

BIBLIOTHÈQUE
AVR 2 1991
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

LE JURISTE DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUEBECOISE

1. Le juriste, interprète des volontés de l'Etat

   1.1 Le juriste au service de l'Administration

   1.2 Le juriste au service des citoyens

   - Protéger les droits et libertés individuels
   - Rédiger de façon à se faire comprendre

2. Pour une meilleure qualité des services

   2.1 Favoriser la consultation et les échanges entre confrères

   2.2 Favoriser la mobilité et le perfectionnement

   2.3 Favoriser les échanges avec les universités, l'aide juridique et la pratique privée

3. Une concurrence d'égal à égal avec le secteur privé

4. Une participation accrue à la vie de la profession et de la société

Je suis très heureux de pouvoir vous adresser quelques mots à l'occasion de cette première conférence des avocats et notaires de la fonction publique québécoise. Cet événement constitue une innovation extrêmement importante qui se veut à la fois l'expression et l'instrument d'une plus grande solidarité chez les juristes de l'Administration publique.

La présente conférence regroupe, soulignons-le, la majorité des quelque 600 avocats et notaires de la fonction publique, qu'ils soient au service du ministère de la Justice ou d'organismes du secteur public. Ainsi se trouvent réunis aujourd'hui des avocats et notaires recherchistes, légistes, conseillers, plaideurs, administrateurs judiciaires et notaires instrumentants.

En fait, les seuls avocats du ministère qui, comme groupe, ne sont pas présents ici sont les substituts du Procureur général. Ces 170 spécialistes du droit criminel et du droit pénal ont des intérêts particuliers qui, jusqu'à maintenant, ont favorisé l'organisation annuelle d'une conférence qui leur est propre. Il n'est pas dit toutefois qu'à une prochaine occasion, ils ne pourraient pas se joindre à nous.

1. Le juriste, interprète des volontés de l'Etat

J'aimerais profiter de la présente conférence pour soumettre à votre réflexion quelques considérations sur le rôle du juriste qui exerce sa profession comme salarié dans l'Administration publique.

Chacun sait que l'Etat exprime sa volonté principalement par des moyens de nature juridique. Sur le plan législatif, il l'exprime par l'élaboration de lois, de règlements et de directives; sur le plan administratif, par l'élaboration de programmes qui aboutissent, par exemple, à des décisions touchant les intérêts des administrés ou à la conclusion

...2/

de contrats ou d'ententes entre les divers agents de l'Administration ou directement avec les administrés; sur le plan judiciaire, par des décisions rendues en vertu de lois et de règlements, notamment par des avocats ou des notaires agissant à titre d'officiers de justice.

Dans un tel contexte, il est clair que, quel que soit le type de fonction qu'ils exercent au sein de l'Administration publique, les juristes se trouvent étroitement associés aux décisions de l'Etat.

Il est évident, par exemple, que le légiste qui a pour fonction d'élaborer un projet de loi, de règlement ou de directive est directement impliqué dans le processus décisionnel de l'Etat. Le conseiller qui, par les interprétations qu'il donne, tranche une ambiguïté qui subsiste dans un texte législatif ou réglementaire participe également à ce processus, de même que l'avocat plaideur qui, dans des litiges d'ordre administratif, civil ou constitutionnel, fait prévaloir devant les tribunaux la position du gouvernement.

Quant à l'avocat ou au notaire qui exerce des fonctions d'officier de justice dans les palais de justice, les décisions qu'il doit prendre sont un élément important de l'expression du pouvoir judiciaire. De même, en tant qu'administrateur judiciaire, il joue un rôle d'appoint nécessaire à l'exercice de ce même pouvoir.

L'avocat ou le notaire qui effectue la partie juridique de la recherche qui précède l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux constitue lui aussi un maillon essentiel de la chaîne décisionnelle ainsi que le notaire qui a la responsabilité de consigner dans un contrat l'expression de la volonté de l'Administration et du citoyen (individu ou personne morale).

...3/

Qu'ils exercent l'une ou l'autre de ces fonctions, l'avocat et le notaire de l'Administration publique doivent toujours se rappeler que si leur employeur immédiat est évidemment le gouvernement et, pour la très grande majorité d'entre eux, le ministère de la Justice, derrière cet employeur immédiat se retrouvent les citoyens, dont l'Etat n'est qu'une émanation. Or, ce sont eux qui, en définitive, sont touchés par l'activité gouvernementale et, en conséquence, par l'activité des avocats et des notaires du gouvernement.

Le juriste de la fonction publique doit donc avoir une double préoccupation. Au premier plan, il doit évidemment être conscient qu'il est au service de son employeur, l'Administration, mais, au second plan, il ne doit pas perdre de vue qu'étant lié au processus d'expression de la volonté de l'Etat, il a la responsabilité de bien traduire dans le langage juridique et de bien interpréter par la suite la volonté des membres de la collectivité telle qu'exprimée par l'Etat.

1.1 Le juriste au service de l'Administration

Comme tout avocat ou notaire, le juriste de la fonction publique doit pouvoir fonctionner suivant un processus intellectuel rigoureux et fournir des avis absolument irréprochables sur le plan juridique. Des opinions de complaisance sont à mon sens tout à fait incompatibles avec le rôle de conseiller expert qu'il doit assumer. Ceci est particulièrement vrai dans un régime comme le nôtre, fondé sur le principe de la suprématie de la loi, où les citoyens sont en droit d'attendre de l'Etat qu'il soit le premier à se soumettre à la lettre et à l'esprit des règles qu'il a édictées. Etant souvent l'interprète de la légalité au sein de l'Administration, le juriste a un rôle important à jouer pour assurer le respect par l'Etat du principe de la légalité.

Mais il me semble tout aussi important que le rôle de l'avocat ou du notaire au service de l'Administration publique ne se réduise pas à celui de simple conseiller technique répondant par un oui ou par un non

...4/

lorsqu'on l'interroge sur la légalité d'une intervention ou lorsqu'on lui demande si celle-ci peut être faite compte tenu des lois et de la réglementation existantes. S'il veut obtenir la confiance des autres professionnels et aussi des gestionnaires avec qui il collabore, il ne doit pas être qu'un conseiller dont le travail est accessoire à la mise en oeuvre d'un programme gouvernemental et que l'on consultera uniquement en cas de difficultés juridiques majeures.

En plus d'accomplir sa tâche d'expert technique, l'avocat ou le notaire doit être en mesure de participer à la conception même des projets gouvernementaux. De plus, dans le but de favoriser leur mise en oeuvre, il doit être capable d'initiative, d'imagination et de dynamisme. Bref, dans la mesure du possible, il doit être non pas le frein mais le catalyseur des initiatives gouvernementales.

L'exercice de ce rôle "élargi" est favorisé si l'avocat ou le notaire a une approche multidisciplinaire de son travail. En effet, ce rôle est encore plus facile à assumer si l'avocat ou le notaire peut analyser un dossier sous d'autres aspects que celui de la stricte légalité. A une époque où la mise en oeuvre de la plupart des programmes gouvernementaux nécessite l'apport de plusieurs disciplines, il est certain que le rôle du juriste sera davantage apprécié et efficace s'il manifeste une ouverture d'esprit à des disciplines voisines du droit et, idéalement, s'il a des connaissances ou de l'expérience dans ces autres disciplines.

1.2 Le juriste au service des citoyens

Parce qu'il est intimement lié au langage juridique par lequel s'exprime la volonté des citoyens par l'intermédiaire de l'Etat, l'avocat ou le notaire doit toujours rester sensible aux préoccupations de ceux-ci. Cette sensibilité, il doit, selon moi, la manifester tant dans le contenu que dans la forme des actes juridiques qu'il prépare.

...5/

Protéger les droits et libertés individuels. Lorsque je parle du contenu des actes juridiques, je ne pense pas à un contrôle d'opportunité. En effet, cette tâche appartient strictement aux élus du peuple. Je pense plutôt à une vigilance dans le travail de mise en forme juridique des volontés de l'Etat, de façon à éviter de porter indûment atteinte aux droits et libertés des citoyens reconnus par notre société, notamment par la Charte des droits et libertés de la personne. Par exemple, si, pour atteindre un objectif donné, plusieurs techniques juridiques peuvent être utilisées, le juriste doit faire preuve de discernement et suggérer celle qui correspond le mieux à cet objectif.

En d'autres termes, pour ne pas commettre l'erreur "d'écraser la mouche avec le marteau", c'est avec beaucoup de prudence que le juriste devrait suggérer l'utilisation des mesures radicales telles que l'expropriation, l'absence d'audition dans un processus judiciaire ou quasi judiciaire, la non-publication de règlements ou de directives, la création de larges pouvoirs discrétionnaires ou l'octroi d'immunités absolues au bénéfice d'organismes administratifs. De même, le juriste plaideur qui, dans un litige, fait face à un citoyen, devrait toujours faire preuve de bonne foi et éviter toute manoeuvre dilatoire; la disproportion des forces en présence impose pareille ligne de conduite.

Rédiger de façon à se faire comprendre. En ce qui concerne la forme des actes juridiques qu'ils rédigent, l'avocat ou le notaire doit toujours garder à l'esprit que ces actes visent à régir le comportement de citoyens qui, habituellement, n'ont pas de connaissances juridiques spécialisées. Les juristes doivent se rappeler que les actes juridiques ne doivent pas être conçus pour satisfaire leur intellect, mais d'abord pour la commodité des citoyens. En ce sens, ils doivent faire preuve de "pédagogie" et faire en sorte que l'Etat s'exprime de façon simple et compréhensible.

Que l'on me comprenne bien. Il ne s'agit nullement de déroger aux règles de rédaction et d'interprétation législatives. Ce que j'exprimais

...6/

tout à l'heure concernant la rigueur juridique nécessaire des opinions que vous devez exprimer vaut également ici: la langue utilisée doit assurer une sécurité juridique à toute épreuve.

Toutefois, les règles de rédaction législatives n'empêchent pas que les actes juridiques de l'Administration soient compréhensibles. C'est un reproche que l'on fait souvent aux juristes en général que de s'exprimer dans un langage d'initiés. Ce reproche a d'ailleurs conduit, au mois de mars dernier, le président des Etats-Unis, M. Jimmy Carter, à décréter une réécriture complète, d'ici 1980, de tous les règlements émanant des agences gouvernementales fédérales pour les simplifier et les mettre davantage à la portée des citoyens. Je pense que ce reproche peut s'appliquer en bonne partie aux juristes de l'Administration publique québécoise. Comme beaucoup de professionnels, nous sommes portés à utiliser un langage qui nous est propre, qui assure entre nous une communication efficace mais qui demeure souvent hermétique pour l'ensemble du public.

Le souci de mettre les textes législatifs à la portée de tous doit donc se manifester à l'égard de toute norme touchant le comportement du public, qu'il s'agisse d'une loi, d'un règlement, d'une directive, d'un formulaire ou de tout autre document émanant de l'Etat et destiné aux citoyens. Le même souci doit exister dans les contrats conclus entre l'Administration et les citoyens. Trop souvent, on constate que de nombreuses clauses standardisées, qui se sont perpétuées au fil des années, comportent des tournures archaïques qui en rendent la compréhension inutilement difficile. Dans cette optique, je pense que nous ne devrions pas craindre d'avoir recours aux services de linguistes, voire de juristes linguistes et des spécialistes en communications des divers ministères. La direction générale des Affaires législatives du ministère de la Justice ainsi que le Bureau de la législation déléguée entendent d'ailleurs stimuler les contacts avec les linguistes de l'Office de la langue française et même recruter des spécialistes en linguistique juridique.

...7/

2. Pour une meilleure qualité des services

A la suite de ces quelques considérations sur le rôle du juriste dans l'Administration, je voudrais maintenant insister sur le souci d'une haute qualité de travail qui, selon plusieurs observateurs, ne se manifeste peut-être pas suffisamment à l'intérieur de la fonction publique. Vous n'êtes pas sans savoir que la qualité du travail effectué par les avocats et les notaires dans l'Administration publique fait quelquefois l'objet d'un jugement plutôt défavorable dans le public. Ce jugement n'est certainement pas fondé dans tous les secteurs. Par exemple, l'expertise des juristes de la fonction publique est très respectée et réputée dans des domaines tels que le droit fiscal et le droit municipal.

Dans l'ensemble, cependant, il faut reconnaître qu'un problème existe. Qu'il me suffise de rappeler les propos tenus par le juge en chef de la Cour suprême du Canada, M. Bora Laskin, qui, il y a quelques années, faisait publiquement certains reproches aux avocats représentant les gouvernements, sans distinguer, toutefois, entre les avocats salariés et ceux de la pratique privée. Dans une allocution à Québec prononcée le 25 août 1975 devant les membres de l'Association du Barreau canadien, le juge Laskin affirmait et je cite:

> Conformément à notre attente, ce sont le plus souvent les meilleurs avocats qui plaident devant nous. Néanmoins, il y a trop de cas où il semble que nous soyons le terrain d'essai des novices; trop souvent aussi, les représentants des gouvernements tombent dans cette catégorie alors qu'ils devraient invariablement être du plus haut calibre, étant donné les questions d'intérêt public habituellement en cause quant les gouvernements sont parties.

Il n'existe, à mon avis, aucune raison pour que la situation décrite par le juge en chef existe dans l'Administration publique québécoise. Bien au contraire, celle-ci devrait constituer et constitue déjà, à plusieurs égards, un endroit privilégié où l'on retrouve les meilleurs éléments de la profession juridique, en particulier dans des disciplines de droit public

...8/

telles que, par exemple, le droit administratif, le droit constitutionnel et le droit criminel, et aussi dans plusieurs disciplines de droit privé telles que, le droit de la famille et le droit de la consommation.

2.1 Favoriser la consultation et les échanges entre confrères

L'Administration constitue un milieu extrêmement propice à la consultation entre confrères et à l'échange de leurs points de vue, ce qui devrait favoriser des services de très haute qualité. Un juriste soucieux de la qualité de ses services et désireux de s'améliorer ne devrait jamais hésiter à soumettre son travail aux commentaires, suggestions et même à la critique de ses confrères. Cela me paraît essentiel et devrait être fait systématiquement non seulement pour la législation et la réglementation, mais aussi pour tous les actes juridiques importants dont on sait qu'ils ne seront probablement soumis à aucune forme de contestation ultérieure.

Par exemple, peu d'opinions juridiques, même parmi les plus importantes, sont en fait examinées par un tribunal. Pourtant, ces opinions font souvent autorité à l'intérieur de l'Administration et constituent le fondement même de son action. Il m'apparaît alors hautement souhaitable que leur préparation bénéficie d'un processus de consultation et d'échanges au sein d'un même service juridique ministériel ou entre ce service et la Direction générale des affaires civiles et pénales du ministère de la Justice.

Le milieu gouvernemental permet aussi d'avoir recours à différents experts oeuvrant dans les divers domaines du droit (administratif, constitutionnel, fiscal, etc.) et dans diverses fonctions (conseillers, légistes, recherchistes, etc.). Ainsi, par exemple, le plaideur appelé à faire valoir un point difficile devant les tribunaux peut consulter divers spécialistes du domaine touché et peut travailler en consultation avec les conseillers, légistes ou recherchistes concernés, peut-être ceux-là mêmes qui auront travaillé à l'élaboration de la disposition législative faisant l'objet du litige. Il n'y a donc aucune raison pour que sa recherche de base et sa

...9/

plaidoirie ne soient pas à la hauteur des attentes de son employeur et aussi, il faut le souhaiter, de celles du tribunal.

2.2 Favoriser la mobilité et le perfectionnement

Par ailleurs, les avocats et notaires de la fonction publique disposent de possibilités de carrière à mon sens tout à fait exceptionnelles. D'abord, sur le plan de la mobilité et du perfectionnement, ils peuvent, tout en restant chez le même employeur, exercer des fonctions de juristes extrêmement diversifiées. Je les ai déjà énumérées tout à l'heure dans d'autres contextes: légiste, conseiller, plaideur, recherchiste, administrateur judiciaire et notaire instrumentant.

Cette opportunité qu'offre l'administration publique permet à l'avocat ou au notaire de diversifier son expérience et d'identifier ainsi les secteurs de l'activité juridique où il peut exercer avec le plus de succès. Une mobilité stimulante et créatrice lui permet ainsi d'atteindre la spécialisation requise tout en conservant une largeur de vue indispensable. L'Administration, d'ailleurs, valorise la mobilité: par exemple, à l'occasion d'un concours de promotion, elle considère généralement de façon favorable, la possession de multiples expériences de travail.

De plus, l'avocat ou le notaire a la possibilité de poursuivre sa formation non seulement au point de vue pratique mais également en ce qui touche les principes de base du secteur où il exerce ou dans les secteurs où l'expertise gouvernementale est plus faible. En effet, les programmes de formation offerts par le ministère permettent, à certaines conditions, la participation à des cours de perfectionnement du Barreau et même à des cours de maîtrise en droit, en législation ou en administration publique. De plus, la Direction générale du personnel possède une équipe spécialisée en développement des ressources humaines et elle est à votre disposition pour coordonner votre perfectionnement.

...10/

2.3 Favoriser les échanges avec les universités, l'aide juridique et la pratique privée

De même, les possibilités d'échange et de séjour dans d'autres milieux de travail devraient être particulièrement faciles pour les avocats et les notaires de l'Administration. Je sais que le régime actuel de conditions de travail offre certaines possibilités à cet égard, par exemple, par le moyen des congés sans solde.

C'est avec les universités que les échanges sont sans doute le plus faciles et ils peuvent être extrêmement fructueux de part et d'autre. Pour l'avocat ou le notaire de la fonction publique, un séjour à l'université pour y faire de l'enseignement et de la recherche sera l'occasion d'approfondir ses connaissances dans les secteurs où il possède une expertise particulière tout en faisant bénéficier le milieu universitaire de son expérience de l'administration publique. A l'inverse, le professeur de droit qui effectue un séjour dans l'Administration a l'occasion de prendre une expérience qui ne pourra qu'élargir ses perspectives tout en faisant profiter son milieu d'accueil de ses connaissances particulières.

A cet égard, l'effort particulier entrepris depuis un an par le ministère de la Justice a donné d'excellents résultats puisque plusieurs juristes des différentes universités du Québec se sont joints à la fonction publique. Le processus devrait également pouvoir s'exercer en sens inverse: avocats et notaires de la fonction publique vers l'université. Dans ce contexte, je compte entreprendre très prochainement des discussions avec les représentants des universités afin de développer et de préciser des mécanismes d'ententes.

Même si les échanges avec les milieux de la pratique privée, de l'entreprise privée ou de l'aide juridique posent sans doute de plus grandes difficultés, je pense qu'ils sont également réalisables. Je crois, en effet, qu'il serait possible d'organiser des stages, par exemple, dans des entre-

...11/

prises ou des bureaux privés ou d'aide juridique pour de jeunes avocats ou notaires, et qu'à l'inverse, des juristes de ces secteurs pourraient être employés dans la fonction publique pour un certain temps. Déjà, certaines expériences en ce sens ont été tentées ailleurs dans la fonction publique, et il y aurait lieu de s'en inspirer.

Bref, que ce soit avec les universités, le secteur privé ou le réseau de l'aide juridique, de tels échanges sont souhaitables. Il en résultera une meilleure communication entre ces secteurs et la fonction publique, de même qu'une plus grande ouverture d'esprit des juristes québécois où qu'ils exercent.

3. Une concurrence d'égal à égal avec le secteur privé

Etant donné que l'Administration offre aux avocats et aux notaires des possibilités de carrière exceptionnelles, il devrait en résulter que celle-ci attire de plus en plus d'avocats et de notaires, non pas tant pour des motifs de sécurité d'emploi, de conditions de travail ou de possibilité d'emploi (étant donné la rareté relative et quant à moi momentannée des débouchés dans le secteur privé) mais surtout en raison de la compétence que l'on peut y acquérir dans divers domaines du droit et de la qualité de travail que l'on peut y accomplir.

En fait, la compétence des juristes de la fonction publique, de plus en plus convoitée par le secteur privé, devrait l'être encore davantage dans l'avenir. Comme employeur, je pense que l'Administration ne doit avoir rien à craindre d'une concurrence entre le secteur public et le secteur privé. Dans ce contexte, la venue au ministère, depuis quelques années, d'un nombre croissant d'avocats et de notaires de la pratique privée, favorisée notamment par l'adoption d'échelles de traitement concurrentielles et par une volonté ferme de l'Administration de recourir dans la mesure du possible aux services d'avocats et de notaires salariés, est certes de très bon augure.

...12/

4. Une participation accrue à la vie de la profession et de la société

A propos d'échange ou de dialogue entre juristes, je voudrais, en terminant, souligner que les corporations professionnelles du Barreau du Québec et de la Chambre des notaires constituent un point de rencontre privilégié entre les personnes exerçant une même profession mais dans des milieux différents. Déjà les avocats de la fonction publique jouent un rôle important en ce qui touche la formation professionnelle des futurs avocats en assurant chaque année la direction de plus d'une soixantaine de stagiaires en droit. La participation du ministère devrait être encore plus importante l'an prochain, car nous nous proposons de mettre sur pied un programme de stagiaires recherchistes auprès de nos tribunaux, qui impliquera l'engagement d'une dizaine de personnes dont la tâche sera d'assister un certain nombre de nos juges de toutes les juridictions dans l'exercice de leurs fonctions.

La participation des avocats et notaires de la fonction publique au sein des corporations professionnelles doit cependant être élargie. Lors des derniers congrès du Barreau et de la Chambre des notaires, le ministère a fait un effort particulier pour assurer une présence beaucoup plus importante de ses avocats et notaires. Il serait important que cette initiative ait des suites et que, comme avocats et notaires de la fonction publique, vous soyez plus fréquemment représentés au sein des organismes directeurs de vos corporations professionnelles et de leurs divers comités, et qu'inversement, par votre présence au sein de ces organismes, nous soyons davantage sensibles aux divers aspects de la profession juridique.

Sur un plan plus large, je suis certain que votre présence au sein de divers organismes voués à des objectifs économiques, sociaux, récréatifs ou autres ne pourrait faire autrement que contribuer à améliorer votre réceptivité aux idées, aux opinions et aux désirs de vos concitoyens. Il ne s'agit pas là d'une stricte entreprise de relations publiques destinée, par

...13/

exemple, à faire connaître les juristes de l'Administration. Pour moi, votre participation à de tels groupements doit surtout être un moyen vous permettant d'acquérir les informations et de recevoir les "messages" nécessaires à l'exercice complet du double rôle du juriste dans la fonction publique, qui est de servir non seulement l'Administration mais aussi les citoyens, dont il faut, pour cela, être le plus proche possible.